This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

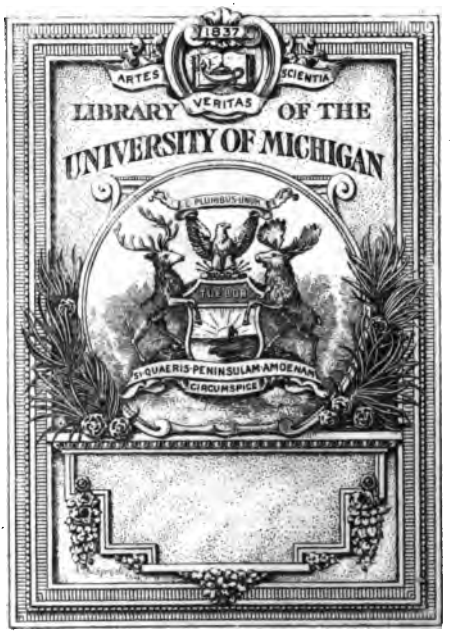
Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

ONS PARLEMENT

Mr J. BIEMOND

A 451319

Digitized by Google



Digitized by Google

U.H.H.4.
JF
511
.F39

Digitized by Google

Digitized by Google

DE LA DIVISION

DU POUVOIR LÉGISLATIF

EN DEUX CHAMBRES

Digitized by Google

Du même Auteur :

THÉORIE DU PROGRÈS

Histoire de l'idée du progrès

Vico, Herder, Turgot, Condorcet, Saint-Simon

2 vol. in-18, chez Germer-Baillière (F. Alcan, successeur)

—

INSTITUTIONS MUNICIPALES ET PROVINCIALES COMPARÉES

ORGANISATION LOCALE EN FRANCE ET DANS LES PRINCIPAUX PAYS DE L'EUROPE

INFLUENCE DES LIBERTÉS LOCALES SUR LES QUALITÉS POLITIQUES D'UN PEUPLE ET SUR LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

1 vol. in-8° de 576 pages, 1884, chez F. Alcan, Larose et Forcel.

—

En préparation :

COURS DE POLITIQUE EXPÉRIMENTALE

2 vol. in-8°

CHARTRES — IMPRIMERIE GARNIER.

Digitized by Google

DE LA DIVISION

DU

POUVOIR LÉGISLATIF

EN DEUX CHAMBRES

HISTOIRE ET THÉORIE DU SÉNAT

PAR

H. DE FERRON

OUVRAGE HONORÉ D'UNE RÉCOMPENSE DE 1500 FRANCS
PAR LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
(CONCOURS ROSSI)

PARIS

FÉLIX ALCAN
ÉDITEUR
Boulevard Saint-Germain, 108

L. LAROSE & FORCEL
LIBRAIRES-ÉDITEURS
Rue Soufflot, 22.

1885

Digitized by Google

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE

DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS L'ANTIQUITÉ ET AU MOYEN-AGE

CHAPITRE Ier. — DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS L'ANTIQUITÉ.

(a) Grèce 1

(b) Rome 13

CHAPITRE II. — DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF EN ANGLETERRE.

(a) Histoire du pouvoir législatif 19

(b) Rôle et attributions des deux chambres 70

CHAPITRE III. — DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF EN HONGRIE 83

Division du pouvoir législatif en Pologne 155

CHAPITRE IV. — DES CAUSES DE L'INDIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF CHEZ LES AUTRES NATIONS. . . 160

Digitized by Google

DEUXIÈME PARTIE

DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS LES TEMPS MODERNES

CHAPITRE Ier. — SÉNATS MODERNES, HÉRÉDITAIRES OU A VIE.

(a) France (Histoire de la division du pouvoir législatif jusqu'en 1870) 178
(b) Autriche 198
(c) Prusse 200
(d) Allemagne 201
(e) Bavière 204
(f) Portugal 204
(g) Italie 205
(h) Espagne 206

CHAPITRE II. — SÉNATS ÉLUS.

(a) États-Unis d'Amérique 208
(b) Suisse 236
(c) Hollande 252
(d) Suède 262
(e) Norwège 266
(f) Danemark 268
(g) France 269
(h) Belgique 308

Digitized by Google

TROISIÈME PARTIE

THÉORIE DE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF

CHAPITRE Ier. — PRINCIPES DE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF

§ 1. La dualité est la loi des sociétés. 327
§ 2. Toute Société renferme deux souverainetés. 332
§ 3. Tout peuple a, et doit avoir deux volontés. 347
§ 4. La dualité des principes a pour conséquence la dualité des pouvoirs 356

CHAPITRE II. — DE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF CHEZ LES NATIONS MODERNES.

§ 1. Nécessité de la division du pouvoir législatif 363
§ 2. Solutions modernes de la division du pouvoir législatif. 386

CHAPITRE III. — CONDITIONS AUXQUELLES DOIT RÉPONDRE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF.

§ 1. La division du pouvoir législatif doit convenir aux sociétés démocratiques 410
§ 2. La division du pouvoir législatif doit sortir de la vie sociale elle-même 414
§ 3. Les deux Chambres doivent représenter des intérêts distincts et d'une égale importance. 416
§ 4. La division du pouvoir législatif doit défendre les deux principes essentiels de la Société 417
§ 5. Des autres conditions auxquelles doit répondre la division du pouvoir législatif . . . 428

Digitized by Google

CHAPITRE IV. — ATTRIBUTIONS DES DEUX CHAMBRES.
§ 1 Rôle spécial des deux Chambres dans le vote des lois ordinaires 433
§ 2. Rôle spécial des deux Chambres dans le vote du budget 434
§ 3. Rôle des deux Chambres dans la mise en accusation du Président de la République et des ministres 353

CONCLUSION. 457

CHAPITRE V. — DE LA RÉFORME DES SÉNATS HÉRÉDITAIRES OU A VIE 460
§ 1. Réforme de la division du pouvoir législatif en Angleterre 461
§ 2. Réforme de la division du pouvoir législatif en Hongrie 472

Digitized by Google

INTRODUCTION

La plus importante question que fasse naître l'organisation du pouvoir législatif, est celle de la division de ce pouvoir en deux Chambres. Les adversaires comme les partisans de cette division, conviennent de son influence considérable sur la marche du gouvernement. Les premiers soutiennent qu'elle est, parmi les nations unitaires, spéciale à l'Angleterre, qu'elle y a eu pour fonction unique de donner une représentation à l'aristocratie, et que l'aristocratie tendant à disparaître des sociétés modernes, il n'y a plus à lui conserver une représentation. Ils ajoutent, que le Sénat des États-Unis, que le Conseil des États de la Suisse, ont pour but de défendre l'autonomie des États et des Cantons, de maintenir le système

Digitized by Google

fédératif; que cette autonomie, n'existant pas dans les pays unitaires, la division du pouvoir législatif en deux Chambres n'y est pas applicable.

Si dans le passé, la division du pouvoir législatif avait été spéciale à l'Angleterre, l'objection serait grave, car toute institution dont on ne trouve pas le développement chez plusieurs peuples et le germe au moins chez les autres, n'est qu'une utopie, et doit être rejetée. Au contraire, toute institution que l'on rencontre chez plusieurs des nations qui ont marqué dans l'histoire, doit être étudiée avec soin, et il est probable qu'aucun peuple ne peut se soustraire à la nécessité d'en tenir compte, dans sa Constitution. Telle nous paraît être la division du pouvoir législatif; nous la trouvons à Athènes et dans toutes les républiques de la Grèce; nous la retrouvons à Rome. Dans les temps modernes, nous la voyons en Angleterre et en Hongrie; nous en découvrons les germes et les éléments chez toutes les autres nations; nous montrerons que si ces germes ne se sont pas développés partout, il faut l'attribuer à une cause accidentelle et fâcheuse.

Si la division du pouvoir législatif était uniquement fondée sur la division de la société en deux

Digitized by Google

classes, l'aristocratie et le peuple; si l'Aréopage grec et le Sénat romain, si la Chambre des lords et la Table des magnats, n'avaient eu d'autre résultat que de défendre des privilèges, on aurait raison de n'y voir que les institutions d'un passé disparu ou qui tend à disparaître.

Mais, soutenir que, dans ces luttes qui remontent à l'origine des sociétés, l'aristocratie n'a combattu que pour le privilège et pour l'injustice, n'est-ce pas rapetisser l'histoire? Nous le croyons. L'homme est parti de l'ignorance et de la barbarie, il a fallu des générations, des civilisations successives, pour changer ses facultés individuelles et égoïstes en facultés sociales. Il ne faut donc pas s'étonner, que les principes qui président au progrès politique aient été comme cachés sous une couche de barbarie, et sous les passions grossières de ceux qui devaient les mettre en œuvre.

Vico montre que les premiers hommes, cherchant leur seul intérêt particulier sous l'influence de leurs passions, ont trouvé le droit et le vrai, parce que le véritable intérêt de chacun se confond avec l'intérêt de tous. Sous le combat du patriciat et de la plèbe, il faut savoir découvrir la lutte qui s'agite, depuis le commencement des sociétés,

Digitized by Google

entre les deux prinicpes sur lesquels repose l'organisation sociale. Dans la cité, toute patricienne au début, l'aristocratie avec ses remarquables institutions, la famille, la gens, la tribu, ne réalise pas seulement, vis-à-vis de la foule sans ordre des plébéiens, le progrès le plus élevé de la science politique de cette époque, mais elle fournit encore les conditions du développement de l'individu et par conséquent du progrès social; elle représente le principe même de l'individualité; c'est elle qui défendra ce principe contre la démocratie, lorsque celle-ci tendra vers l'excès qui lui est propre, lorsqu'elle tombera dans le despotisme de la foule, dans la démagogie, dans la négation de tout droit individuel.

Nous rattacherons donc la question de la division du pouvoir législatif à une thèse générale, à celle de l'antagonisme, qui nait avec la société, entre l'individu et l'État, entre la liberté et l'autorité; antagonisme qui ne disparaîtra pas pour avoir perdu le caractère de lutte entre des patriciens et des plébéiens. L'autorité, dans les sociétés modernes, ce n'est plus un homme ou une caste qui la possèdent, c'est la société elle-même et son représentant, l'État. Le danger n'est pas

Digitized by Google

moins grand parce que l'individu ne peut plus être absorbé que dans un despotisme anonyme.

On ne saurait faire disparaître cet antagonisme qu'en faisant disparaître l'un des deux adversaires, l'individu ou l'État, ce qui serait également désastreux.

Les institutions qui ont servi de point d'appui aux deux intérêts naturels et antagonistes, que toute société renferme, doivent donc trouver des équivalents chez les nations modernes. Comme dans le passé, c'est la division du pouvoir législatif qui fournira la représentation de ces deux intérêts. La société dans son ensemble, c'est-à-dire l'État, qui en est la personnification, doit avoir pour organe une assemblée sortie directement du suffrage de tous les citoyens, Les droits de l'individu doivent avoir pour organe, d'abord les pouvoirs locaux et les libertés locales qui seules, dans nos vastes sociétés, permettent à l'individu de développer ses facultés politiques et de montrer sa puissance ; puis, une assemblée générale nommée par les assemblées locales et qui sera l'appui de ces droits.

L'antagonisme de l'individu et de l'État existe aussi bien dans les pays unitaires que dans les

Digitized by Google

fédérations; au sein des premiers, l'individu est, plus que partout ailleurs, en danger d'être absorbé dans l'État; plus que partout ailleurs, il est donc nécessaire d'organiser un pouvoir chargé de défendre sa liberté.

On dit que les institutions des pays fédérés ne sont pas applicables aux pays unitaires. Pour répondre à cette objection, nous montrerons que la Confédération, la Fédération et l'Union sont trois degrés vers l'unité; que ces formes de gouvernement se relient entre elles par des nuances insensibles; qu'elles ne diffèrent pas par les organes dont elles se composent, mais uniquement par le degré de liberté donné aux États, aux provinces, aux départements, aux communes; circonscriptions qui existent en tous pays et qui ne peuvent pas ne pas exister. Nous montrerons que les organes politiques sont les mêmes partout, et que la différence doit porter seulement sur le développement qu'ils reçoivent.

La division du pouvoir législatif, dans les sociétés démocratiques, est une question nouvelle; nombre d'hommes nient encore son utilité; ils soutiennent même qu'elle est funeste. Dans notre

Digitized by Google

étude, nous nous occuperons de démontrer, et par l'expérience et par la théorie, la nécessité d'une seconde Chambre; nous rechercherons, par les mêmes méthodes, sur quelle base le Sénat doit être établi.

La méthode expérimentale s'applique à la science politique comme à toutes les autres. La théorie pure n'a jamais produit que des systèmes irréalisables, que des utopies. C'est pourquoi nous rechercherons d'abord quelle a été l'organisation du Sénat dans le passé, quelle a été sa véritable raison d'être, son utilité, son influence, et quel a été le résultat de son défaut chez les peuples qui ne l'ont pas adopté.

Nous remonterons à l'antiquité, non pour imiter ses formes de gouvernement, mais pour voir si la division du pouvoir législalif est dans la tradition; si elle fait partie de cet ensemble d'institutions que les nations se lèguent d'âge en âge, de civilisation en civilisation, en les perfectionnant, en les adaptant à leurs besoins, et aux idées de chaque siècle.

Nous remonterons jusqu'à l'antiquité, parce que nous pensons que tout ce qui ne se trouve pas dans la tradition de l'humanité doit être rejeté, et

Digitized by Google

que tout ce qui s'y trouve, doit, sous une forme ou sous une autre, faire partie des institutions politiques de tous les peuples.

Dans la dernière partie de cet ouvrage, nous essaierons de faire la théorie du Sénat qui convient aux sociétés démocratiques modernes, et nous montrerons les principes qui doivent lui servir de de bases.

Digitized by Google

PREMIÈRE PARTIE

DE LA
DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF
DANS L'ANTIQUITÉ ET AU MOYEN AGE

CHAPITRE I

DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS L'ANTIQUITÉ

(a) *Grèce.* — Dès l'époque d'Homère, on trouve en Grèce deux assemblées délibérantes : l'assemblée des chefs, qui forme le conseil du roi, et l'assemblée du peuple, c'est-à-dire des guerriers. Au second chant de l'Iliade, le roi Agamemnon ordonne aux hérauts de convoquer le peuple à l'Agora. Il s'agit de mettre un terme aux dissentiments qui ont éclaté entre Achille et Agamemnon et d'apaiser le courroux d'Apollon qui a frappé le camp grec d'une cruelle contagion.

Digitized by Google

Les hérauts obéissent et les guerriers arrivent en foule. « Cependant les chefs magnanimes tiennent » d'abord un conseil près du navire du roi de Pylos. » Lorsque Atride les a réunis pour concerter avec » eux de salutaires desseins : « Amis, dit-il, prêtez-» moi tous une oreille attentive[1]. » Il leur raconte un songe divin qui lui a fait connaître que le moment était favorable pour attaquer Troie, et que les Grecs s'empareraient de la ville.

Nestor appuie le discours d'Agamemnon. Puis tous les chefs sortent du conseil pour se rendre à l'Agora où la multitude s'est déjà réunie: « S'élancent des » tentes et navires, de nombreux groupes de guerriers » qui se rendent à l'Agora devant le profond rivage » de la mer. La foule s'accroît, l'Agora mugit, la » terre gémit sous le poids des guerriers. Un im-» mense bruit se fait entendre. Neuf hérauts s'ef-» forcent d'étouffer les clameurs, de rappeler le silence » et de réclamer l'attention due aux rois, élèves de » Jupiter. »

Enfin la multitude, non sans peine, a pris place; tous sont assis, et le puissant Agamemnon se lève; il prend la parole et conseille aux Grecs de fuir sur leurs vaisseaux et de retourner dans leur patrie. Mais, dans le conseil des chefs, il a expliqué que cette proposition n'est qu'une feinte pour éprouver le courage des Grecs et pour s'assurer de leurs dispositions;

[1] Nous nous servons de la traduction de P. Giquet. 1 vol. in-18. Voir page 19.

Digitized by Google

il avait ajouté aussitôt : « Vous, vous les retiendrez par vos exhortations. »

Les Grecs fatigués par neuf années de siège, adoptent avec empressement la proposition d'Agamemnon ; un grand nombre se dirigent vers leurs vaisseaux pour faire les préparatifs de départ. Ulysse s'élance à leur poursuite et leur persuade de retourner à l'Agora ; là, plusieurs chefs prennent la parole, d'abord Thersite, parent du puissant Diomède.

Homère, ou les Rhapsodes qui composèrent ses poèmes, vivait longtemps après le siège de Troie, à une époque où la puissance de la royauté était à son apogée. Il prête aux Grecs assemblés devant cette ville, les sentiments d'un temps postérieur, quand il bafoue Thersite qui « se plaît à discuter sans pudeur avec les rois », qui se permet de leur faire de l'opposition, qui vocifère et qui outrage le fils d'Atrée, par ses discours. Il le fait louche, boîteux, bossu et chauve ; c'est le plus vil des hommes. Les Grecs éclatent de rire à son aspect.

Ce passage de l'Iliade devait être fort agréable aux petits rois de la Grèce devenus presque absolus et à la cour desquels les Rhapsodies étaient chantées.

Thersite sait que l'avis d'Agamemnon devant l'Agora n'est qu'une feinte, que son véritable dessein est de continuer la guerre. Il lui reproche, en termes insultants, d'être insatiable de butin ; il conseille aux Grecs de laisser le roi couver ses trésors, devant Ilion. Ulysse répond à Thersite par des injures et par un coup de son sceptre ; il conseille aux guerriers de rester

Digitized by Google

jusqu'à ce qu'ils aient renversé la ville de Priam. « Les Grecs répondent à Ulysse par leurs acclama- » tions. »

Nestor propose à Agamemnon de consulter les Grecs en se conformant aux usages traditionnels. Il explique ainsi sa pensée : « O roi, médite en toi-même et re- » cueille autour de toi les sages avis. Partage les » guerriers par tribus et par familles ; que ces tribus, » que ces familles se prêtent un mutuel appui. Si tu » ranges ainsi l'armée, si les Grecs t'obéissent, tu ne » tarderas pas à connaître, quels chefs, quels soldats » manquent de courage. »

« Les Grecs répondent par leurs acclamations. » Ces acclamations étaient le signe par lequel les guerriers manifestaient leurs opinions, soit pour, soit contre les projets exposés devant eux. Les chefs seuls prenaient la parole et discutaient.

Nous voyons encore le conseil des chefs, au IXe chant de l'Iliade ; la délibération y est interrompue par un festin que leur donne Agamemnon.

Les mêmes institutions existent chez tous les petits rois de la Grèce. Au second chant de l'Odyssée, Télémaque ordonne aux hérauts de convoquer l'assemblée à l'Agora, pour décider entre les prétendants à la main de Pénélope, veuve d'Ulysse.

A l'époque historique, nous retrouvons la division du pouvoir législatif. « Le Sénat de l'aréopage semble » continuer le conseil homérique des vieillards[1]. »

[1] Grote, *Hist. de la Grèce*. Trad. Sadoux, t. IV, p. 116.

Digitized by Google

On ne peut comprendre la composition et le rôle de l'ancien Aréopage si l'on ne connaît l'organisation de la cité antique. Les cités telles qu'Athènes et Rome n'étaient pas, au début, des villes comme les nôtres, c'est-à-dire de grandes agglomérations de maisons en un même lieu. La plupart des citoyens habitaient la campagne où ils s'occupaient d'agriculture et d'industrie rurale. L'Attique était divisée en 174 Dèmes, dix de ces Dèmes seulement étaient situés dansla ville[1].

Le Dème était une association civile et politique et, en même temps, une circonscription territoriale; il constituait une personne morale et un élément distinct dans la cité. Il gérait ses affaires particulières, et, au début, c'étaient les plus nombreuses parmi les affaires publiques. Il avait son assemblée, où tous ceux qui en faisaient partie pouvaient assister, discuter et voter. Le résultat de la discussion prenait la forme d'un décret qu'on faisait graver sur un stèle. L'assemblée était souveraine pour les affaires du Dème; elle possédait un des plus importants pouvoirs politiques, puisqu'elle votait sur l'admission des nouveaux citoyens dans le Dème, admission qui était la condition nécessaire pour être inscrit parmi les membres de la cité.

L'assemblée nommait ses magistrats et entre autres le Démarque, qui avait des fonctions tout à la fois administratives, financières, policières et religieuses

[1] C. Hanriot. *Recherches sur la topographie des Dèmes de l'Attique*, p. 4 et 239.

Digitized by Google

Le Démarque convoquait les membres du Dème, il présidait l'assemblée, il dirigeait les délibérations. Comme dans la cité, le pouvoir est divisé entre un grand nombre de magistrats ; il y a des trésoriers, des contrôleurs, des syndics. L'assemblée règle les dépenses, dispose des revenus, et entend chaque année la reddition des comptes[1].

A côté du Dème, il y a des groupes de personnes qui jouent un rôle très important. Ce sont la tribu, la phratrie, la gens et la famille, qui sont de véritables corps politiques. La cité n'est pas une simple réunion d'individus, c'est un corps savamment organisé; la tribu a ses assemblées qui portent des décrets, auxquels se soumettent tous ses membres ; elle a son culte particulier, son droit de justice, un tribunal, un chef militaire. « Dans tout ce qui nous reste de la » tribu, on voit qu'elle avait été constituée à l'origine » pour être une société indépendante et comme s'il » n'y eût eu aucun pouvoir social au-dessus d'elle[2]. » La Phratrie a aussi ses assemblées et ses décrets; elle a ses chefs, ses tribunaux, son gouvernement[3]. » Il en est de même de la gens qui est une véritable société politique dans la cité ; elle a des biens et des intérêts propres qu'elle administre avec la plus grande indépendance ; elle a ses assemblées, sa justice, sa religion et son commandant militaire. Un membre de

[1] Haussoullier. *La Vie municipale en Attique,* 1 vol. in-8°, 1884. Thèse pour le Doctorat, Thorin, édit.

[2] Fustel de Coulanges. *La Cité antique,* in-18, p. 135.

[3] *Ibidem*, p. 134.

Digitized by Google

la gens ne peut être appelé devant la justice de la cité que dans des cas déterminés.

Enfin, le père de famille est maître chez lui, en tout ce qui concerne les intérêts de la famille.

Cette organisation est essentiellement décentralisatrice et c'est bien à tort qu'on a soutenu, d'une manière générale, que dans les républiques de l'antiquité, l'individu était absorbé dans l'Etat. La contradiction qui existe entre un individu absorbé dans l'Etat, c'est-à-dire sans personnalité, sans activité, sans force, et la prodigieuse puissance d'un pays aussi petit que la Grèce, l'admirable développement intellectuel dont elle a été l'initiatrice, auraient dû avertir de la fausseté de cette thèse, vraie seulement pour l'époque où la démocratie devint toute puissante.

Dans toute la première partie de l'histoire de ces républiques, et c'est de beaucoup la plus longue et la plus glorieuse, l'individu possède une activité personnelle et une indépendance remarquables. Il possède aussi les institutions nécessaires à sa puissance; le Dème a été justement comparé à notre commune[1]. Quoique les tribus, les phratries, les gentes, ne répondent pas exactement à des divisions territoriales, ce sont cependant des groupes locaux dont le rôle et l'effet peuvent être comparés à ceux des cantons et des provinces dans les sociétés modernes. Tous ces groupes ne mettent en commun que ce qui est absolument nécessaire pour constituer la cité; l'assemblée

[1] Haussoullier. *La Vie municipale en Attique.*

Digitized by Google

générale ne règle que les intérêts les plus généraux. « En même temps que les hommes réunis représen- » taient la cité, chacun d'eux restait maître absolu » dans la gens qui était comme son petit royaume[1]. »

Le Sénat de l'Aréopage est le représentant de ces groupes locaux ; il est composé des chefs des gentes ; il est le défenseur de l'organisation politique dont nous venons de parler et dans laquelle la puissance de l'individu est si remarquable; il deviendra le protecteur de cette puissance, lorsque la démocratie menacera d'absorber l'individu dans l'Etat.

L'Aréopage fut réformé par Solon, à l'époque où la démocratie commençait à devenir forte; une partie de son pouvoir passa à l'assemblée du peuple, mais il garda d'importantes fonctions. Il cassait les décisions de cette assemblée, lorsqu'elles étaient contraires à la Constitution, sans avoir de compte à rendre, si ce n'est aux dieux immortels[2]. Il était donc le gardien de la tradition. Il eut aussi des attributions judiciaires, particulièrement en matière de meurtre.

Solon, sans toucher à l'ancienne division de la cité, en tribus, en phratries, en gentes, divisa les citoyens en quatre classes, d'après le montant de leur fortune. La première classe se composa de ceux qui avaient un revenu d'au moins 500 drachmes ou médimnes de blé; la deuxième, de ceux qui avaient un revenu de 300 à 500 médimnes; ceux de la troisième de-

[1] Fustel de Coulanges. *La Cité antique*, p. 275.
[2] Plutarque, *Solon*, 19.

Digitized by Google

vaient avoir de 200 à 300 médimnes; la quatrième classe, de beaucoup la plus nombreuse, n'était éligible à aucun emploi, mais elle prenait part à l'assemblée générale qui élisait les magistrats et qui vérifiait leurs comptes.

A côté de l'Aréopage, Solon institua un Sénat en rapport avec la réforme politique qu'il introduisait. Ce Sénat se composait de 400 membres; chacune des anciennes tribus en choisissait cent dans son sein et les prenait parmi les citoyens qui appartenaient aux trois premières classes[1]. Il est très probable, qu'au temps de Solon, les membres de ce Sénat étaient élus, et qu'ils ne furent tirés au sort qu'après la seconde guerre médique, lorsque Aristide eut ouvert l'entrée des magistratures aux citoyens de la dernière classe. Le choix par la fève, remplaçant l'élection par les tribus, a été sans doute une des principales causes de la décadence d'Athènes.

Clisthène divisa les Athéniens en dix tribus nouvelles et porta le nombre des sénateurs à 500; chaque tribu en nommait 50, qui délibéraient pendant la dixième partie de l'année, car le Sénat ne siégeait pas en permanence. Cette section de 50 membres se réunissait dans un édifice situé sur l'Agora, et qui portait le nom de Prytanée, d'où les expressions de Prytanies et de Prytanes, pour désigner les sections du Sénat et ceux qui en faisaient partie.

Le Sénat fut un des rouages essentiels de la démo-

[1] Plutarque, *Solon*, 19.

Digitized by Google

cratie athénienne; sans lui, l'assemblée du peuple se serait agitée dans le vide ou perdue dans des détails d'administration; sans lui, elle eût été forcée de siéger en permanence, ce qui aurait rendu le gouvernement démocratique impraticable. Tous les matins, la Prytanie de service se réunissait dans la salle des séances et désignait au sort un président qui, pendant un jour, devenait le véritable chef du gouvernement et présidait le Sénat lorsque celui-ci se réunissait en assemblée plénière, ou l'assemblée du peuple, quand elle était convoquée. Le sceau de l'Etat, les clefs du trésor public et des archives politiques étaient entre ses mains. La loi ne permettait pas que le même citoyen exerçât cette haute magistrature deux fois dans le cours d'une Prytanie.

Les fonctions les plus importantes du Sénat étaient l'étude et la préparation des mesures et des décrets qui devaient être soumis à l'assemblée du peuple. Aucun projet de loi, aucun décret, n'était porté devant cette dernière assemblée, sans avoir été examiné par le Sénat, qui donnait son avis [1].

Le Sénat avait entre les mains presque toute l'administration de la République. Il dressait le budget des recettes et des dépenses; il affermait à bail les domaines publics; il adjugeait le fermage des impôts et les travaux publics; il ordonnançait les paiements que devait faire la caisse de l'État; il surveillait particulièrement les dépenses qui se rattachaient à la marine

[1] Plutarque, *Solon*, 19.

Digitized by Google

et à l'armée; il était chargé des négociations avec les pays étrangers; il recevait les ambassadeurs[1].

A côté du Sénat, on trouvait l'assemblée du peuple. Au début de l'histoire d'Athènes, le patriciat avec sa savante organisation politique et religieuse représente la civilisation, la science politique. La foule des plébéiens, des clients, des fugitifs, des bannis, des vagabonds, qui sont venus se réfugier sous la protection des patriciens, est sans institutions, politiques, civiles, ou religieuses. Le patricien est celui qui connaît son père et ses ancêtres; le plébéien ne connaît pas les siens, car il n'a pas de nom de famille ni de race, il n'a qu'un nom personnel.

C'est lentement que la plèbe prend de l'importance au point de vue politique; il faut d'abord qu'elle s'enrichisse par le travail, et qu'elle devienne nombreuse. Alors seulement, elle peut se défendre avec succès, et conquérir l'égalité. Mais elle n'a ni tribus, ni phratries, ni gentes; l'organisation même de l'aristocratie est pour elle une source d'oppression; dans sa lutte contre le patriciat, elle combat donc les pouvoirs locaux qui sont les centres de la puissance patricienne. Elle tend à organiser un pouvoir central pour protéger les faibles contre les puissants; elle fond le gouvernement de la cité.

Au centre du pays est la ville, ou plutôt l'Acropole, où l'on met en sûreté les dieux, d'où l'on repoussera

[1] V. Georges Perrot, *Essai sur le droit public d'Athènes*, page 29 et suiv. — Lysias, *XXIVe discours*.

Digitized by Google

l'ennemi, en cas d'invasion. Autour de l'Acropole se tient le marché où viennent se réunir les produits de l'Attique et ceux de l'étranger ; là aussi se formera l'assemblée du peuple qui, progressivement, s'emparera de la toute-puissance, et qui constituera l'État.

Lorsque la démocratie commence à prendre de la force, Solon porte les premiers coups à l'organisation locale et patricienne. Sans abolir cette organisation, il en fonde une autre à côté; Clisthène achève la réforme en rangeant les citoyens par tribus nouvelles, d'après leur fortune, et non plus d'après des liens de commune origine et d'habitation. Aussi dans l'assemblée générale, les intérêts de la cité l'emportent de beaucoup sur les intérêts locaux.

Les assemblées du peuple se réunissaient régulièrement plusieurs fois par Prytanie; elles nommaient les magistrats, elles recevaient les ambassadeurs qui avaient dû préalablement remettre leurs dépêches aux Prytanes; elles discutaient les projets de lois, les propositions et les réclamations d'intérêt public ou privé, que tout citoyen avait le droit de présenter.

Cette Constitution dans laquelle les droits et le pouvoir de l'individu, les droits et le pouvoir de l'État se trouvèrent longtemps équilibrés, représentés et défendus, fut la cause de la puissance d'Athènes et de sa civilisation.

La décadence commença lorsque la Cité eut absorbé et détruit tous les petits pouvoirs locaux où la classe élevée, même depuis le déclin du patriciat, puisait l'influence qui lui permettait de diriger la

Digitized by Google

démocratie. Quand les institutions locales, qui produisaient l'énergie et la capacité politique de l'individu, eurent disparu, l'égalité était conquise, mais la liberté était morte; le citoyen fut véritablement absorbé dans l'État. On eut le gouvernement de la foule, la démagogie. L'individu perdit sa force et, par contrecoup, la cité perdit la sienne; il est contradictoire qu'un État soit puissant, lorsque les individus qui le composent sont faibles.

Athènes, qui avait vaincu l'empire des Perses, passa sous le joug du petit roi de Macédoine, puis ensuite sous celui des Romains.

(b) *Rome.* — L'histoire de Rome ressemble à celle d'Athènes. Le Patriciat, organisé en tribus, curies et gentes, défend la liberté contre la royauté et puise sa force dans ses institutions locales et aristocratiques. Pas plus que les Athéniens, les Romains ne sont concentrés dans la ville, ils habitent la campagne et cultivent leurs terres. Cincinnatus labourait ses champs quand on le nomma dictateur.

Le Sénat est à l'origine une assemblée exclusivement patricienne. Il est formé des chefs de familles, des *patres;* il représente l'organisation décentralisée de l'aristocratie, et, jusqu'à la fin de la République, il défendra les droits de l'individu et son indépendance contre la démocratie qui tendra, de plus en plus, à réduire ces droits et qui y réussira sous les Césars romains. Le Césarisme n'est autre chose que l'incarnation de la démocratie centralisante et despotique.

Digitized by Google

Le Sénat romain subit une réforme, à une époque dont la date ne peut être fixée, parce que cette réforme s'opéra sans doute graduellement et insensiblement; on y fit entrer des magistrats ayant exercé des charges curules et bientôt ces magistrats le remplirent entièrement. Après avoir été la plus importante assemblée politique, le Sénat devient un corps chargé principalement de l'administration; « il est un corps consultatif » qui assiste le pouvoir exécutif dans l'administration » de l'État et auquel le pouvoir exécutif est tenu, » *more majorum,* de soumettre avant l'exécution, toute » mesure importante de l'ordre administratif et poli- » tique[1]. » Il décidait les questions importantes concernant le département de la guerre; il répartissait les armées de terre et de mer entre les commandants militaires, il fixait l'effectif de chaque armée et de chaque flotte: il avait la surveillance de l'administration des domaines de l'État; il ordonnançait tous les paiements; il réglait les affaires internationales; il était chargé des négociations avec les nations étrangères; il recevait les ambassadeurs de ces nations et il nommait ceux du peuple romain.

Les sénateurs n'étaient pas élus directement, mais ils avaient été nommés par le peuple pour remplir des fonctions importantes, après l'exercice desquelles ils entraient au Sénat. Jusqu'au dernier jour de la République, ils tirèrent de cette origine une autorité, une considération, que ne purent avoir les sénateurs athéniens, nommés au sort. Cependant la considération

[1] Willems. *Le Droit public romain*, p. 215.

Digitized by Google

morale dont jouissait le Sénat romain ne suffisait pas à en faire un pouvoir politique égal à l'assemblée du peuple, l'élection n'intervenait pas assez directement dans son recrutement.

Comme Solon, Servius Tullius fit une réforme dirigée contre le patriciat; il répartit les citoyens en classes, d'après leur fortune. Les tribus, curies et gentes, continuèrent d'exister à côté de la nouvelle organisation et défendirent l'ancienne tradition; on en trouve des traces jusqu'à la fin de la République. Après la chute de la royauté, la plèbe se développe, l'assemblée du peuple par centuries se forme en antagonisme avec l'assemblée patricienne par curies. Pendant longtemps, les plébiscites votés dans l'assemblée par centuries (*concilium plebis*) ne sont obligatoires que pour la plèbe; elles le deviennent pour la cité entière après qu'elles ont reçu la sanction du Sénat. Ce fut la loi Hortensia qui abolit la nécessité de cette sanction. L'assemblée du peuple tendit à devenir l'organe principal et même exclusif du pouvoir législatif. Cette loi fut le point de départ d'une véritable révolution, mais il se passa encore bien des années avant que cette révolution ne fût accomplie. « Bien que depuis la *lex Hortensia*, le » *patrum auctoritas* préalable ne fut plus obligatoire » pour les *rogationes* soumises aux *concilia plebis* ou » aux *comitia tributa*, en règle générale cependant, » les projets étaient soumis par leurs auteurs au Sé- » nat avant d'être proposés au peuple[1]. »

[1] Willems. *Le Droit public romain*, p. 185.

Digitized by Google

Après la loi Hortensia, le Sénat garda le droit, non pas de casser les plébiscites régulièrement votés, mais de déclarer que telle ou telle mesure, votée sans l'observation des formalités légales, ne devait pas être reconnue comme loi.

Malgré ces restrictions, l'assemblée du peuple devint prépondérante, et l'ancienne organisation locale et aristocratique perdit sa puissance.

Avec les Gracches, l'assemblée du peuple intervint directement dans les départements administratifs, soit pour ratifier, soit pour annuler les sénatus-consultes relatifs aux finances ou aux commandements militaires; elle décida même quelquefois les questions d'administration, sans consulter le Sénat.

Avec Marius, la démocratie triomphe complètement; la Constitution romaine perd son contrepoids; aucun obstacle sérieux au gouvernement de la foule, à la démagogie, n'existe plus; le despotisme démocratique apparaît sous sa forme brutale. Après un siècle de guerres civiles et de réactions violentes, Sylla, essaya, mais en vain, de rétablir l'équilibre dans la Constitution; il n'y put réussir, et la société passa sous la dictature des Césars.

A Rome comme à Athènes, l'individu et l'État, ces deux parties essentielles de la Société, la liberté et l'autorité, ces deux principes sur lesquels elle repose, eurent longtemps des organes distincts et puissants, dans le Sénat et dans l'Assemblée du peuple. Un bon équilibre de ces deux corps produisit à Rome une puissance telle, qu'on vit une simple ville conquérir le monde.

Digitized by Google

A l'arrivée du césarisme, cet équilibre disparaît ; l'État seul est resté organisé ; l'individualité, la liberté, sont sans représentants et sans défense. Aussi, avec la plus savante organisation de l'État et en raison même du progrès de la centralisation administrative, commence la plus effroyable décadence dont l'histoire fasse mention.

Après Adrien, qui meurt en 136, il n'y a déjà plus que des noms obscurs dans les lettres et dans les arts. La décadence intellectuelle et morale est accompagnée de celles de l'agriculture, de l'industrie et du commerce ; la misère envahit l'empire romain[1]. On ne peut plus faire rentrer les impôts ; les propriétaires fonciers (*Curiales*) chargés de les percevoir pour le compte de l'État, s'enfuient, se cachent, abandonnent leurs terres pour éviter la prison qui est la conséquence de leur responsabilité.

Les libertés provinciales et municipales disparaissent successivement, et avec elles, toute énergie, toute force chez les citoyens. L'État subsiste seul, mais dans le vide ! Il faut enrégimenter les barbares pour défendre Rome contre les barbares.

Enfin, le puissant empire d'Auguste est envahi, pillé, foulé aux pieds, et partagé comme un butin, par des rois barbares suivis de quelques compagnons.

« La chute de l'empire romain, en Occident, offre » un phénomène étrange. Non seulement la popula- » tion ne soutint pas le gouvernement dans sa lutte

[1] V. Levasseur. *Hist. des Classes ouvrières*, t. I.

Digitized by Google

» contre les barbares, mais la population, abandonnée
» à elle-même, ne tente pour son propre compte au-
» cune résistance. Il y a plus : rien dans ce long
» débat ne révèle qu'une nation existe ; à peine est-il
» question de ce qu'elle souffre. Elle subit tous les
» fléaux de la guerre, du pillage, de la famine, un
» changement complet de destinée et d'état, sans agir,
» sans parler, sans paraître[1]. »

Ce phénomène semble étrange à ceux qui ignorent quelle est l'influence capitale des libertés locales, de l'indépendance individuelle, et des pouvoirs politiques chargés de les défendre, sur la puissance et sur la destinée des peuples. On ne peut trouver un exemple plus frappant du danger auquel sont fatalement vouées les nations qui laissent disparaître les seuls pouvoirs capables de sauvegarder les droits de l'individu contre l'autorité absorbante de l'État.

Pour que la vie politique et la civilisation pussent renaître, il fallut que les barbares du Nord apportassent aux populations énervées de l'empire romain, le principe de la liberté individuelle.

[1] Guizot. *Hist. du Gouvernement parlementaire,* XXIIe Leçon.

Digitized by Google

CHAPITRE II

DE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF EN ANGLETERRE

(a) *Histoire du pouvoir législatif en Angleterre.*

Tacite nous apprend que le pouvoir législatif était divisé chez les Germains. « Les chefs délibèrent sur » les affaires les moins importantes ; la nation entière » sur les grandes. Cependant, même quand la déci- » sion appartient au peuple, elles sont d'abord discu- » tées par les chefs[1]. »

Les Saxons et les Danois portèrent en Angleterre les institutions politiques de la Germanie ; le roi gouvernait en suivant les décisions des grands et de l'assemblée des hommes libres. Après l'établissement des conquérants en Angleterre, leur dissémination sur le sol apporta des changements dans les institutions. La réunion, en un même lieu, de tous ceux qui avaient le droit d'assister aux assemblées de la nation, ne fut plus possible. Les assemblées devinrent locales et par-

[1] Tacite. *Mœurs des Germains*, § XI.

Digitized by Google

tielles ; elles se tinrent dans chaque comté[1]. Elles ne furent plus composées que des chefs civils et des dignitaires du clergé ; les lois saxonnes indiquent, dans leurs titres, qu'elles ont été rédigées par le roi, sur l'avis des sages[2]. L'assemblée des sages, le *Wittenagemot*, rappelle celle des chefs germains ; il est probable que leurs décisions étaient soumises aussi aux assemblées locales populaires.

Entre les institutions des Saxons et celles des Normands, il y avait le plus grand rapport ; ces deux peuples étaient sortis du même pays. Le duc de Normandie convoquait les principaux seigneurs pour administrer le duché, pour rendre la justice, et pour faire la guerre. Guillaume le Conquérant appela régulièrement tous les grands du royaume d'Angleterre, à Westminster au temps de Pâques, à Winchester à la Pentecôte, et à Glocester à Noël[3]. On y traitait, de même qu'en Normandie, les questions politiques, administratives et judiciaires.

Les vainqueurs, en présence de la nécessité d'asseoir leur conquête, permirent aux premiers rois normands de s'attribuer un pouvoir presque absolu. Les assemblées générales ne furent plus convoquées ; il n'y eut que des réunions de quelques grands, au choix du roi, pour former le *concilium regis*.

[1] Stubbs. *Introduction à ses chartes choisies*. Voyez Freeman, *Le développement de la Constitution anglaise*, note 18.

[2] V. Glasson. *Hist. du droit et des instit. de l'Angl.*, t. Ier, p. 43.

[3] *Chronicon saxonicum, seu annales rerum in Anglia, præcipue gestarum a Christo nato ad annum usque MCLIV.*

Digitized by Google

Lorsque la fusion de la race normande et de la race saxonne eut fait cesser la cause du pouvoir absolu, les Anglais s'aperçurent du danger que court la liberté, si elle n'a pas une institution spéciale pour la défendre. Il se forma une alliance entre l'aristocratie et la bourgeoisie contre le despotisme royal; Jean sans Terre fut contraint de signer la Grande Charte. Si les barons et les bourgeois s'étaient bornés à inscrire leurs libertés sur un parchemin, ces libertés eussent bientôt disparu, mais elles furent représentées et sauvegardées par l'assemblée du royaume, dont l'établissement régulier fut le principal but de la Grande-Charte. Cette assemblée se composait de personnes puissantes : « Quand on devra tenir le commun con-
» seil du royaume pour asseoir les aides et les
» escuages, nous ferons convoquer les archevêques,
» évêques, abbés et hauts barons du royaume, chacun
» en particulier et par lettres de nous. Nous ferons,
» en outre, convoquer par nos vicomtes et nos baillis,
» tous autres qui tiennent de nous en chef, quarante
» jours au moins avant la tenue de l'assemblée ; et
» dans toutes les lettres de convocation, nous décla-
» rerons la cause de cette convocation. »

Le *Domesday book,* c'est-à-dire le registre foncier qui donne le tableau des terres et des différentes classes de la société, au temps de Guillaume le Conquérant, nous fait connaître les éléments du grand conseil; il y avait environ 1,400 vassaux directs de la Couronne (*tenentes in capite*) au nombre desquels étaient les hauts barons, placés à la tête des comtés pour y exer-

Digitized by Google

cer les pouvoirs politiques, administratifs et judiciaires.

Un comité de 25 barons, parmi lesquels le maire de Londres, fut chargé de veiller à l'exécution des conditions imposées au roi; il pouvait, dans le cas où celui-ci refusait de faire droit à de justes réclamations, et après un délai de 40 jours, prendre des mesures de contrainte, c'est-à-dire recourir à la force,

Jean sans Terre avait à peine signé la Grande Charte qu'il fit lever des mercenaires en Flandre, en Picardie et en Poitou. Il se fit délier de son serment par Innocent III, qui même excommunia les barons. Ce pape écrivait le 6 septembre 1215 : « Nous réprou-
» vons et condamnons absolument semblable traité;
» nous défendons au roi d'y avoir égard et aux barons
» ainsi qu'à leurs complices, sous peine d'anathème,
» d'en réclamer l'observation; nous déclarons nulle
» et cassons radicalement la dite charte. »

Les rois d'Angleterre n'eurent donc aucun scrupule de violer leur serment; Henri III, après avoir juré trois fois la Grande Charte, la révoqua en disant : « Nous l'avions accordée dans un temps où nous
» n'avions la libre disposition, ni de notre corps, ni
» de notre sceau. » Les barons, réunis à Oxford en 1258 pour délibérer sur leurs griefs, rédigèrent divers articles demeurés célèbres sous le nom des Statuts d'Oxford, et qui portent en substance que le grand chancelier, le grand trésorier, les juges et autres officiers publics, seront choisis par une commission de 24 barons; que le Parlement s'assemblera au moins

Digitized by Google

tous les trois ans; qne, dans chaque comté, il sera nommé quatre chevaliers pour veiller à la justice et pour informer le Parlement de la violation des lois.

La guerre éclata de nouveau; l'armée des barons fut victorieuse à Lewes et le roi fut fait prisonnier. Par les ordres de Simon de Montfort, chef de l'insurrection, Henri III enjoignit aux shérifs de faire nommer deux chevaliers par comté et deux bourgeois par cité ou bourg du dit comté. Une représentation de la bourgeoisie venait donc se joindre à l'assemblée composée jusqu'alors uniquement de barons.

Le Parlement, qui se réunit en juin 1265, adopta le plan d'un véritable gouvernement parlementaire. Il nomma neuf seigneurs chargés de l'administration des affaires et de la nomination des conseillers du roi.

Le fils de Henri III ne consentit pas à régner dans de telles conditions : il leva une armée et marcha contre les barons, qui furent vaincus à la bataille d'Evesham. L'organisation du pouvoir exécutif, telle que Simon de Montfort l'avait imposée, fut abolie, mais Édouard ne put supprimer la convocation régulière du Parlement; c'était le seul moyen de se procurer des subsides et d'apaiser le pays.

En Angleterre, il y eut alliance entre l'aristocratie et la bourgeoisie, parce que la féodalité politique ne s'y était pas développée[1], tous les barons relevaient directement du roi et étaient soumis à sa justice; les comtes restèrent des fonctionnaires royaux. L'aristo-

[1] Glasson. *Hist. du droit et des instit. de l'Angl.*, t. II, p. 170.

Digitized by Google

cratie n'eut donc point cette indépendance que la hiérarchie féodale donnait à chacun de ses membres vis-à-vis du roi; indépendance qui permettait l'oppression d'une classe par une autre, et qui rendait impossible toute alliance entre elles. De plus, il n'y eut jamais une séparation tranchée entre la noblesse, la bourgeoisie ou le peuple. Les fils cadets des barons ne se distinguaient pas du reste de la nation, ils rentraient dans la *Commonalty*. Au XIIIe siècle, Bracton[1] ne divise les Anglais qu'en hommes libres et en serfs. A la même époque, Beaumanoir distingue en France les nobles et les roturiers.

La lutte recommença sous Edouard II. En 1311, les barons forcèrent le roi à réformer les abus et exigèrent de nouveau que les grands officiers ne fussent nommés que de leur consentement. La grande Charte fut confirmée, on y inséra cette clause importante : « Comme beaucoup de personnes sont injustement » maltraitées par les ministres du roi et qu'on ne » peut obtenir le redressement de ces griefs, sans un » parlement général, nous ordonnons que le roi tien- » dra chaque année un parlement ou même deux, si » le besoin des affaires l'exige. »

En 1321 et 1327, nouvelles prises d'armes des barons contre le roi, et toujours pour la même cause; Edouard II, fait prisonnier, se voit forcé de remettre la couronne entre les mains du Parlement qui lui

[1] Bracton. *De legibus et consuetudinibus Angliæ ;* écrit vers 1256.

Digitized by Google

donne pour successeur son fils Edouard III. A partir de ce moment, la royauté renonce au gouvernement personnel, l'importance du Parlement devient croissante et sa convocation régulière. C'est aussi à cette époque que la division du pouvoir législatif en deux Chambres, se manifeste nettement. Les chevaliers nommés dans les Comtés (*Knigts of the shire*) se réunissent aux représentants des villes et des bourgs pour former la Chambre des communes, et les hauts barons s'assemblent à part.

Cette division naquit naturellement de la différence des attributions et de la différence du mode de convocation. Les barons se réunissaient avec le conseil privé du roi en une seule assemblée, pour délibérer sur l'administration. C'était le conseil privé qui préparait les affaires sur lesquelles on devait délibérer, et qui, après les sessions, rédigeait les résolutions, sous la présidence du roi. Les personnes convoquées, au nombre de 110 à 140, n'étaient pas les mêmes à chaque réunion, sauf les évêques, les abbés et quelques comtes héréditaires. Au début, il n'y a nulle trace d'élection, le roi désigne ceux qu'il veut. Sous Richard II (1377) le titre de baron est reconnu, par patente royale, comme héréditaire; alors les convocations personnelles deviennent plus rares; les convocations à titre héréditaire deviennent la règle. Le grand Conseil forme la Chambre des lords.

La Chambre des communes fut au contraire élue dès son origine; elle se bornait à voter les impôts, sans s'occuper de l'administration, et elle ne fut pas une

Digitized by Google

cour de justice ; c'est bien postérieurement qu'elle s'est attribué le droit d'intervenir dans certains procès politiques. Les différences d'attributions et de rang expliquent donc la division du Parlement en deux assemblées.

La Chambre des communes ne joue d'abord qu'un rôle secondaire, La richesse était alors presque exclusivement territoriale ; l'organisation militaire fut elle-même territoriale et sous les ordres de la noblesse. Les dignités, les charges de l'État, donnaient aux grands barons une prépondérance considérable. Les députés des villes ne représentaient encore que les intérêts fiscaux de leurs localités. Leur puissance politique était presque nulle, leur défiance d'eux-mêmes si grande qu'ils demandaient aux lords de leur envoyer des délégués, prélats ou barons, pour les éclairer sur leurs devoirs, vu la difficulté de leurs charges et la faiblesse de leurs pouvoirs[1].

Il eût été impossible aux députés des villes et des comtés de résister au despotisme royal ; ce furent les barons qui accomplirent cette tâche, et ils y réussirent parce que leur puissance était centralisée dans le grand Conseil que les rois durent s'engager à convoquer régulièrement. Ce Conseil se réunissait de lui-même, comme il le fit à Oxford ; il donnait à la résistance des barons un centre d'action, et la force morale de la légalité. L'aristocratie a sauvegardé la liberté et les droits de l'individu, contre le pouvoir

[1] Glasson, *Ibid.*, t. III, p. 140.

Digitized by Google

royal représentant de l'autorité et de l'État. L'État a été limité dans de justes bornes.

Après avoir failli tomber dans l'excès de l'autorité, on tomba dans l'excès de l'individualisme. L'aristocratie devint toute puissante à partir de Richard II, qui est déposé en 1399 par les grands barons, et remplacé par l'un d'eux, Henri de Lancastre. L'aristocratie ne défend plus les libertés de la nation; elle s'efforce de conquérir le pouvoir pour elle-même. La guerre de Cent-ans et le pillage de la France, avaient permis aux seigneurs d'accumuler de grandes richesses et de lever de véritables armées de tenanciers et d'aventuriers, Après la guerre, ils continuèrent de s'entourer d'hommes armés, soit pour combattre le roi, soit pour se battre entre eux. « Durant les 160 » années qui précédèrent l'union des Deux Roses, neuf » rois régnèrent en Angleterre. De ces neuf rois, six » furent déposés; cinq perdirent la vie en même temps » que la Couronne[1]. »

La guerre des Deux Roses, c'est la guerre de l'aristocratie contre la royauté, de l'individualisme contre l'Etat. Le résultat fut la destruction de l'aristocratie dans de sanglantes batailles, et le relèvement de l'autorité royale avec l'avènement des Tudors. Henri VII défendit aux seigneurs d'entretenir des armées d'hommes portant leurs livrées et s'engageant à combattre pour eux. Le comte d'Oxford, quoique l'un des partisans du roi, paya une amende de quinze mille livres sterling pour avoir violé ces ordres.

[1] Macaulay, *Hist. d'Angl.*, chap. I, p. 40. Trad. Montégut.

Digitized by Google

Les Tudors ont exercé un véritable pouvoir absolu, mais uniquement fondé sur l'opinion publique qui, après deux siècles de désordres, s'était fortement déclarée en faveur de l'autorité. Ils n'avaient pas d'armée pour imposer leur volonté au pays. Le Parlement fut régulièrement convoqué. Henri VIII, le plus despote de tous les Tudors, ayant décrété, de sa seule volonté, une contribution s'élevant au sixième du revenu, l'Angleterre se souleva au cri de : « Nous » sommes anglais et non français; nous sommes libres » et non esclaves. » Le roi dut reculer devant ces » menaces; non seulement il cassa ses commis- » sions illégales, non seulement il accorda un pardon » général à tous les mécontents, mais encore il fit des » excuses publiques et solennelles pour ses viola- » tions de la loi[1]. »

La réaction en faveur de l'autorité devait cependant conduire à un nouvel excès; la Constitution avait perdu son équilibre, l'aristocratie était presque détruite; en 1451, Henri VI pouvait encore convoquer 53 lords temporels au Parlement; en 1485, Henri VII n'en pouvait plus réunir que 29 et encore dans ce nombre restreint figuraient des membres récemment élus à la pairie[2]. La royauté usa largement de son droit de combler les vides formés dans la Chambre des lords; elle y plaça des membres de familles bourgeoises qui s'étaient signalés par leur dévouement. A la mort d'Elisabeth, le nombre des

[1] Macaulay, *ibidem*, page 46.
[2] Maucaulay, *ibidem*, p. 44.

Digitized by Google

pairs laïcs s'élevait à 59. Ces nouveaux pairs ressemblaient peu aux fiers barons du moyen-âge. Ils suivirent la réaction qui s'était déclarée en faveur du Pouvoir royal, et la Chambre des communes fit de même. Les députés des villes et des comtés étaient d'ailleurs encore incapables de prendre la place de l'aristocratie dans la lutte contre la royauté. Les Tudors purent donc exercer un despotisme moral qui prépara les voies à un essai de despotisme fondé sur la force.

Une réaction nationale contre l'immixtion de la cour de Rome dans les affaires temporelles du royaume, l'esprit de réforme religieuse qui couvait longtemps avant de faire explosion, permirent à Henri VIII de forcer ses sujets, sous peine de mort, à croire ce qu'il croyait, à rejeter ce qu'il rejetait. Marie Tudor put rétablir le catholicisme, et épouser Philippe II, roi d'Espagne, sans opposition; Elisabeth put établir le protestantisme et persécuter les catholiques, avec la même facilité.

Les Stuarts crurent que l'énergie de la nation était morte et qu'ils s'empareraient aisément du pouvoir absolu. Jacques Ier professa publiquement, dans ses discours et dans ses livres, les principes du droit divin. Il était suivi dans cette voie par un parti puissant, formé des anciens catholiques et des membres de l'Église officielle. Charles Ier continua la politique de son père; il leva des taxes sans l'assentiment du Parlement. Toutes les vieilles libertés de l'Angleterre furent menacées. Mais une réaction se

Digitized by Google

déclara et trouva son point d'appui dans le Parlement et dans les libertés locales.

La Réforme donna un nouvel élan à la lutte de la liberté contre l'autorité, et dans cette lutte, qui dura jusqu'en 1688, la division du pouvoir législatif eut une grande influence. Le protestantisme s'était séparé en une foule de sectes qui toutes partaient de l'individualisme, et dont quelques-unes, comme le puritanisme et le presbytérianisme, poussaient ce principe à l'excès. Ils le portèrent dans la politique et il faillit en résulter la désorganisation de l'État.

La Chambre des communes avait grandi de toute la force prise par la bourgeoisie des villes et par la *Gentry* des comtés; elle suivit le mouvement protestant dans son excès du principe individualiste. Par réaction, un autre parti se forma; les anglicans, tout en niant la suprématie du pape, tinrent pour la suprématie du prince et des évêques. La Chambre haute se plaça à la tête de ce parti conservateur des droits de l'Etat. Mais, quoiqu'une profonde modification se fût opérée dans son esprit, quoique ses membres fussent, en général, de chauds partisans des prérogatives de la Couronne, cependant ils tenaient aussi à ces vieilles institutions politiques de l'Angleterre dont ils constituaient une des pièces principales. La division du pouvoir législatif, en plaçant les défenseurs du principe d'autorité dans le gouvernement parlementaire, en leur faisant considérer ces institutions comme quelque chose qui leur appartenait en propre, insinuait l'esprit libéral dans l'âme

Digitized by Google

des plus autoritaires. En dehors d'un petit nombre de fanatiques, on ne trouvait pas de soutiens de la royauté absolue. La Chambre des lords accepta le bill d'*Attainder* que la Chambre des communes avait porté contre Strafford, le ministre de Charles Ier, et qui conduisit ce ministre à l'échafaud. Dans le débat de ce bill à la Chambre haute, des partisans déclarés du roi, tels que Hyde, Folkand, Culpeper, parlèrent sévèrement des innombrables illégalités commises, et des atteintes portées aux droits du Parlement. Cet avertissement de la Chambre des lords aurait pu faire éviter la révolution de 1648, mais l'aveuglement du roi et de son parti la rendit inévitable.

Après la restauration de Charles II, le Parlement fut d'abord plus royaliste que le roi, en vertu du mouvement de réaction qui suit toute crise politique. Le roi en profita pour reprendre la tentative absolutiste. La lutte entre l'autorité et la liberté, entre l'État et l'individu, recommença, sous les noms de Tories et de Whigs. L'influence salutaire de la division du pouvoir législatif se montra clairement; si la Chambre des communes avait été seule en face de la royauté, un antagonisme aigu se serait déclaré et l'on eût marché à une nouvelle révolution violente. La Chambre des lords servit de tampon, et fut même d'un puissant secours pour la cause de la liberté. Quoique cette Chambre eût été remplie de créatures des Stuarts, quoique Jacques Ier eût créé 62 nouveaux pairs et Charles Ier 59, l'hérédité donna bientôt à ces pairs une indépendance que les évènements allaient développer.

Digitized by Google

Nous avons dit que la division du pouvoir législatif en deux Chambres a pour effet de faire représenter, par des pouvoirs spéciaux, les deux principes de la société; mais il ne faudrait pas en conclure que, nécessairement, la Chambre haute représente toujours l'autorité, l'État; et que l'autre Chambre représente toujours la liberté, les droits de l'individu. S'il en était ainsi, la lutte entre les deux principes serait sans conciliation possible. Non; l'esprit des deux Chambres peut varier, parce que tout homme porte en lui-même ces deux principes; suivant les circonstances ou l'intérêt qui est en danger, il passe du côté de l'autorité ou du côté de la liberté. Il en est de même des assemblées politiques. C'est ce qui explique comment, à l'époque de Charles II, la Chambre haute fournit un si grand nombre de défenseurs de la liberté, parmi lesquels Edouard Hyde, lord Shaffesbury et John Russell, tous trois mis à mort pour avoir combattu le despotisme. Edouard Hyde, que Charles II avait créé comte de Clarendon et dont il fit son grand chancelier, est le type des lords Whigs. Il appartenait à une famille de jurisconsultes, et voulait l'observation des lois; il détestait la Révolution et toute nouveauté, mais il était aussi attaché aux droits traditionnels du Parlement qu'à ceux du prince.

Cette coexistence, dans tout homme et dans tout corps politique, de deux principes et de deux intérêts qui semblent contradictoires et inconciliables, la prédominance alternative de chacun d'eux, expliquent comment la lutte entre ces principes se traduit, dans

Digitized by Google

la pratique, par une résultante, qui est le mouvement dans l'ordre. Sans division du pouvoir législatif, les mouvements vers la liberté ou vers l'autorité se feraient toujours par réactions violentes. C'est ce que prouve bien l'histoire de la Révolution de 1688. La Chambre des communes se montra ardemment hostile à Jacques II; elle vota la déclaration suivante : « Le roi Jacques ayant essayé de renverser la Consti-
» titution du royaume, en violant le contrat originel
» entre le roi et le peuple, ayant, par le conseil des
» Jésuites et autres méchantes gens, violé les lois
» fondamentales, et s'étant retiré hors du royaume,
» a abdiqué le gouvernement et, par là, le trône est
» devenu vacant. » Cette déclaration envoyée à la Chambre des lords y excita de vifs débats; les Tories nièrent qu'il y eut un contrat originel entre le peuple et le roi, ils soutinrent le principe du droit divin; cependant une majorité de quelques voix décida que Jacques II ayant déserté le royaume, le trône était vacant et que Guillaume d'Orange y serait appelé.

Le résultat de la révolution de 1688 fut un juste équilibre entre l'autorité et la liberté, représentées l'une et l'autre par de puissants organes.

Pour comprendre quels ont été l'influence et le rôle de la Chambre des lords et de la Chambre des communes, de 1688 à 1832, c'est-à-dire jusqu'à la réforme électorale, il est nécessaire de se rendre compte du mode de recrutement de ces Chambres pendant cette période.

Par l'accroissement de l'industrie, de l'agriculture

Digitized by Google

et du commerce, la richesse se développa considérablement à partir du XVIe siècle. Les nouveaux enrichis achetèrent de la terre, qui seule donnait considération et influence politique. Par suite du droit de substitution et du droit d'aînesse, la propriété du sol se concentra en un petit nombre de mains; il se forma une nouvelle aristocratie territoriale (*Landed gentry*)[1], qui gouverna l'Angleterre de 1688 à 1832. Son influence et sa puissance s'établirent d'autant plus facilement que le reste de la nation n'était représentée que très imparfaitement dans la Chambre des communes.

Un grand nombre de bourgs, qui, au moyen-âge, avaient une certaine importance, mais dont la population s'était réduite à quelques habitants, continuèrent d'envoyer des députés au Parlement. D'autres petites localités avaient été capricieusement appelées par la Couronne à jouir des droits de représentation. Dans des villes populeuses, le nombre des électeurs était presque aussi restreint que dans les petits bourgs. Il y existait une bourgeoisie dont on ne faisait partie que par hérédité et qui avait toujours été en se rétrécissant. A Bath, à Buckingham, à Salisbury, à Galton, etc., le nombre des électeurs variait de 7 à 24[2]. Les villes nouvellement créées par le développement du commerce n'envoyaient aucun représentant. 70

[1] Erskine May. *Hist. Constit. de l'Anglet.* Trad. C. de Witt, t. Ier, page 327.

[2] Erskine May. *Ibid.*, t. Ier, p. 323.

Digitized by Google

députés étaient élus par 35 localités dans lesquelles il n'y avait presque pas d'électeurs, et 90 étaient élus par 46 localités qui en comptaient moins de 50. Les députés en général étaient nommés par des *patrons*, c'est-à-dire par de puissants personnages appartenant à la *Landed Gentry*, et le plus souvent même par l'influence des membres de la Chambre des lords, à la volonté desquels ils devaient conformer leurs votes.

Dans les comtés, on comptait un plus grand nombre d'électeurs; tous les propriétaires d'une terre libre (*freehold*), produisant un revenu de 40 shillings possédaient le droit de vote; mais depuis deux siècles le nombre des petits propriétaires avait considérablement diminué, et « les électeurs des comtés » étaient tout particulièrement exposés à subir l'in- » fluence des grands seigneurs que l'illustration de » leur race, leurs grands domaines, leurs fonctions » élevées, leurs services et leurs relations politiques, » plaçaient à la tête de leurs comtés respectifs[1]. »

En Écosse, les défauts du système électoral étaient encore plus grands. Dans les comtés, le droit de suffrage résultait de la possession de titres seigneuriaux qui s'achetaient et se vendaient indépendamment du droit de propriété. Dans les bourgs, le droit de suffrage s'exerçait par les conseillers municipaux qui se recrutaient eux-mêmes. En 1831, le nombre total des électeurs de comté ne dépassait pas 2,500, et celui des électeurs des bourgs ne s'élevait qu'à 440. On retrouvait les mêmes abus en Irlande.

[1] Erskine May, *ibid.*, p. 345.

Digitized by Google

D'après une statistique faite en 1830 par le docteur Oldfield[1], en Angleterre et dans le pays de Galles, 218 représentants de bourgs et de comtés étaient élus par le patronage de 87 pairs; 137, par 80 grands propriétaires; 16, sous l'influence du gouvernement. Il en était de même pour l'Écosse et pour l'Irlande. En résumé, sur les 658 membres de la Chambre des communes, 487 devaient leur élection à des patrons et 171 seulement représentaient des corps électoraux indépendants.

De 1688 à 1832, la Chambre des lords avait également subi de grands changements dans sa composition. Guillaume III porta le nombre des pairs laïcs à 168. A l'avènement de Georges III, ce nombre ne s'élevait encore qu'à 174, mais en 1801, après 17 années de règne, le roi avait créé ou avancé plus de 140 pairs héréditaires. On pourrait croire qu'une Chambre des communes nommée, en majeure partie, par l'influence des lords et des grands propriétaires, aurait un esprit politique peu différent de celui qui régnait dans la Chambre haute; cependant les deux Chambres représentèrent deux fractions opposées de l'oligarchie qui gouvernait alors l'Angleterre.

Le parti Whig, qui siégeait principalement à la Chambre des communes, était dirigé par le marquis de Rockingham, le duc de Portland et d'autres, appartenant tous aux « familles de la Révolution de 1688[2]. »

[1] Oldfield, *Représentative History*.

[2] Lord Mahon, *Hist. de l'Anglet. depuis la paix d'Utrecht jusqu'à la paix de Versailles*, t. VII, p. 232.

Digitized by Google

Il se recrutait parmi les nouveaux enrichis qui avaient échangé leurs livres sterling pour de la terre. Les grands Whigs luttaient contre la prérogative royale, parce que leur importance dans le pays diminuait à mesure que cette prérogative augmentait; ils prétendaient diriger eux-mêmes le gouvernement et, dans ce but, ils défendaient les vieilles libertés de l'Angleterre; mais l'amour de la liberté n'est trop souvent chez les partis, que la haine des obstacles qui s'opposent à leur pouvoir.

Les Whigs restèrent défiants vis-à-vis de la royauté qu'ils avaient choisie. Sous Guillaume III la Chambre des communes exigea que le détail des budgets de l'armée et de la marine fut soumis, chaque année, à son examen; elle ordonna le licenciement de toutes les troupes levées depuis 1680, et elle força le roi à renvoyer sa garde hollandaise; elle mit en accusation quatre ministres de Guillaume III, à propos d'un traité négocié par son ordre. La Chambre des lords acquitta ces ministres.

Les lords, dont la majorité devait ses titres à la munificence royale, étaient disposés, au contraire, à soutenir les prérogatives de la Couronne. « Aucune » institution n'a subi un plus grand changement; au » nombre de ses membres, à sa composition, à son » influence, il est difficile de reconnaître son identité » avec le Grand Conseil des temps passés[1]. »

L'hérédité peut bien donner une certaine indé-

[1] Erskine May, *ibid.*, t. Ier, p. 267.

Digitized by Google

pendance, mais cette indépendance est diminuée par les faveurs que la royauté a le droit d'accorder aux membres de la pairie; quelques-uns reçoivent des pensions énormes sur la liste civile, tous désirent un plus haut titre, et le duc arrivé au sommet de la hiérarchie nobiliaire aspire encore à l'ordre de la Jarretière. La plupart des charges de la cour, celles de Lord-lieutenant dans les comtés, appartiennent presque exclusivement aux pairs et à leurs familles. A ces considérations il faut ajouter que les lords regardent, à juste titre, la Couronne comme la sauvegarde de leurs privilèges et de leur influence.

L'intérêt et l'ambition divisèrent donc le monde politique en deux partis; mais il ne faut pas considérer seulement les mobiles des partis, il faut aussi tenir compte des résultats; les deux principes essentiels de la société trouvaient des défenseurs. Si le pouvoir législatif n'avait pas été divisé en deux Chambres, les partis Whig et Tory n'auraient pu s'appuyer sur des institutions puissantes pour défendre la liberté ou l'autorité, et l'équilibre de la Constitution n'aurait pas été conservé.

Il y avait cependant quelque chose de factice dans le gouvernement. La rivalité des partis ne reposant que sur des intérêts personnels, les deux Chambres furent le lieu de petites et basses intrigues; chaque personnage influent ne songeait qu'à évincer du pouvoir ceux qui pouvaient le lui disputer. Des députés qui devaient leurs sièges à la corruption étaient à leur tour faciles à corrompre. Des places, des pen-

Digitized by Google

sions, et même des dons d'argent, donnèrent à Walpole un pouvoir qui dura 30 années. La Chambre des communes laissa suspendre l'*habeas corpus* avec une déplorable facilité, et abandonna jusqu'au contrôle des subsides. Heureusement pour la liberté, les successeurs de Guillaume III furent incapables de profiter de cette situation; Georges Ier était ivrogne, manquait d'intelligence, et il ne savait pas un mot d'anglais; Georges II avait des vices et des manières ridicules. Le mépris public empêcha ces princes d'être dangereux, mais le danger apparut à l'avènement de Georges III. Ce prince s'attira le respect de la nation, il travailla avec persévérance à restaurer la prérogative royale et l'ancien principe : « les rois » gouvernent et les ministres exécutent leurs ordres. » Il commença par dépopulariser Pitt, le ministre whig, en lui faisant accepter la pairie, avec le titre de lord Chatam et une pension de trois mille livres sterling. Puis il choisit lord Bute, son premier gentilhomme de la Chambre, comme chef du ministère. Quand Bute eut montré son incapacité, le roi nomma, comme premier lord de la trésorerie, lord North qui se soumit à toutes ses volontés. Puis, le fils de lord Chatam, Pitt, devint premier ministre et il choisit tous ses collègues dans la Chambre des lords.

Ce n'était pas à cause des prétendues tendances démocratiques des Whigs que Georges III préférait les Tories; « il repoussait l'oligarchie des Whigs, parce » que les Whigs lui mettaient un frein dans la bou- » che, tandis que le parti tory était une bête de

Digitized by Google

» somme tranquille, qu'il pouvait monter et conduire » à sa guise. La véritable lutte de cette époque, était » non entre la démocratie et l'aristocratie, mais entre » l'aristocratie et la royauté[1]. »

Une coalition d'ambitieux déçus se forma dans la Chambre des communes; la nomination de Pitt, alors âgé de 24 ans seulement, y fut accueillie par d'ironiques éclats de rire; on l'appela l'écolier ministre. Mais cette opposition était si factice que cet écolier, ayant à lutter à la Chambre des communes contre une grande majorité, finit par remporter une victoire éclatante. Il déclara que le choix et le renvoi des ministres ne dépendaient pas de la Chambre et que malgré l'opposition il resterait au pouvoir. Il y resta en effet. « Le 12 janvier 1784 la majorité opposante » était de 54 voix à la Chambre des communes; le 20 » février, elle était réduite à 20; le 1er mars, elle » tomba à 12; le 5, elle n'était plus que de 9 et » dans une dernière occasion elle fut réduite à une » seule voix[2]. »

Pitt se servit sans doute des mêmes moyens que Walpole, le maquignon des consciences, et que lord Bute qui, en cinq mois, avait dépensé plus de deux millions de francs pour les services secrets. Malgré les apparences, il n'y avait plus réellement deux Chambres séparées; l'autorité et la liberté n'étaient plus représentées par

[1] Cornewall Lewis, *Hist. gouvernementale de l'Anglet.* Trad. Mervoyer, p. 87.

[2] Erskine May, t. Ier, p. 84.

Digitized by Google

des pouvoirs distincts, le principe d'autorité, seul, avait une organisation. Georges III fut aidé dans ses efforts pour étendre les prérogatives de la Couronne par la réaction du pays contre le long et étroit gouvernement des whigs. Après la dissolution de la Chambre, plus de 160 adversaires de Pitt perdirent leurs sièges; les élections de 1784 assurèrent le pouvoir des tories, pour plus de cinquante ans.

Les tories, animés d'une haine féroce envers la Révolution française, furent les chefs de toutes les coalitions contre Napoléon, et ce fut en vain que Fox et les amis de la liberté essayèrent d'intervenir en faveur de la paix. Dès l'année 1795 le roi, allant ouvrir le Parlement, fut assailli des cris : « du pain, la paix, à bas Pitt; » un coup de fusil fut tiré et des pierres furent lancées contre sa voiture. Mais le pays n'était pas représenté au Parlement; les intrigues et les intérêts mesquins du parti whig étaient impuissants à passionner le pays. Le parti de l'autorité à outrance put se donner libre carrière; il poussa le fanatisme jusqu'à charger l'Angleterre d'une dette de 25 milliards, jusqu'à la jeter dans une misère affreuse. L'aristocratie, seule, sut se préserver de cette misère. A la chute de Napoléon, en 1815, la propriété foncière se trouvait grevée de 350 millions de francs; le Parlement vota une loi qui mettait un impôt considérable sur les blés étrangers, lorsque les blés anglais n'atteignaient pas au prix de 34 fr. 75 l'hectolitre. Cette loi fut appelée la loi de famine.

La démence du roi Georges III empêcha les libertés

Digitized by Google

de l'Angleterre de recevoir une grave atteinte, dans la longue domination du parti de l'autorité.

Le pays comprit que le moyen de se soustraire à cette domination, était une réforme électorale qui enlèverait les élections à l'influence des tories et qui rétablirait la division du pouvoir législatif dans sa réalité. En 1819, sir Francis Burdett déposa, à la Chambre des communes, un projet de réforme basé sur le suffrage universel. En formulant une proposition aussi radicale, il voulait y intéresser les masses populaires, afin de vaincre la résistance que l'oligarchie ne manquerait pas d'y opposer. La proposition fut repoussée comme extravagante, mais elle avait causé une vive agitation; ses partisans se donnèrent une organisation militaire et s'exercèrent publiquement au maniement des armes. Le 16 août 1819, un meeting de cent mille personnes se réunit à Manchester pour appuyer la réforme. L'autorité intervint, 500 personnes furent foulées aux pieds des chevaux de la milice ou frappées de coups de sabre.

L'oligarchie était puissante; elle remplissait la Chambre des communes de ses représentants ; il fallut le retentissement de notre révolution de 1830 pour amener le renversement des tories. Le 2 novembre 1830, fut constitué le ministère libéral qui compta parmi ses membres : Grey, Brougham, Palmerston et Landsdowne. Ces hommes éminents comprenaient que leur pouvoir serait chancelant aussi longtemps que l'élection des députés se ferait sous l'influence de quelques hommes puissants. Ils furent aidés par

Digitized by Google

le pouvoir croissant de la presse, et par l'opinion publique. « La fermentation populaire était telle » qu'elle parvint à surmonter l'étroit système élec- » toral du Parlement[1]. » Sous la pression de toutes ces causes, les élections de 1831 envoyèrent à la Chambre une majorité de députés ayant pris l'engagement de voter la réforme électorale. La Chambre des lords, après avoir longtemps résisté, dut céder elle-même devant la menace d'une création de nouveaux pairs pour changer la majorité.

Par la nouvelle loi, 56 bourgs pourris furent privés de toute représentation; 32 localités n'envoyèrent plus qu'un seul représentant au lieu de deux. Les grandes villes industrielles furent dotées de représentants. Dans les comtés, tous les propriétaires de biens allodiaux, rapportant dix livres sterling par an, eurent le droit de suffrage. Le nombre des électeurs s'éleva à 370 mille pour les comtés, à 285 mille pour les villes et les bourgs de l'Angleterre et du pays de Galles; il fut de 64 mille pour l'Écosse et de 92 mille pour l'Irlande. Le nombre total des électeurs monta à 768 mille, alors qu'en France, pour une population plus considérable, nous n'en avions que 200 mille.

La réforme électorale de 1832 a été le point de départ d'une nouvelle ère dans les rapports des deux parties du pouvoir législatif; elle a émancipé la Chambre des communes de la tutelle de la Chambre des lords; elle a mis en présence deux pouvoirs ayant

[1] Erskine May, t. II, p, 67.

Digitized by Google

une origine distincte et une influence spéciale sur la marche du gouvernement. Ces deux pouvoirs considèrent les affaires politiques sous un point du vue particulier; la Chambre des communes est en général animée de l'esprit libéral, et la Chambre des lords, de l'esprit conservateur.

La Chambre des communes a puisé dans la nation une puissance nouvelle, et cette puissance est devenue prépondérante ; elle représente les idées de la classe moyenne, et le progrès que cette classe réclame.

Un élément nouveau est apparu, c'est l'élément radical envoyé par les grandes villes délivrées du joug des patrons et des bourgeoisies privilegiées. La démocratie a ses représentants.

Enfin, le caractère même de la seconde Chambre se transforma; jusqu'alors les députés avaient été nommés par les bourgs, les villes, les universités; ils représentaient des *corporations,* des circonscriptions, possédant une véritable personnalité; c'est avec raison qu'elle s'appelait la Chambre des communes. Mais par suite de l'augmentation du nombre des électeurs dans les comtés et dans les grandes villes, elle fit un pas vers une représentation proportionnelle à la population. Elle tendit à devenir la Chambre nationale, après avoir été longtemps la Chambre des intérêts locaux. Ce nouveau caractère s'est accentué de plus en plus par les réformes électorales qui ont suivi celle de 1832, et nous verrons quel changement grave il a apporté dans la Constitution de l'Angleterre.

Digitized by Google

La Chambre des lords a subi, elle aussi, sous l'influence de l'opinion publique, une modification notable. Elle ne représente plus, comme à l'origine, une puissante aristocratie, elle ne se recrute plus d'hommes arbitrairement choisis par la royauté ou par les ministres; ses membres sont pris parmi les hommes qui ont atteint le premier rang par les services qu'ils ont rendus au pays, dans la politique, dans la magistrature, dans la guerre, dans les lettres, dans les arts et dans l'industrie. Elle s'approprie les plus illustres de tous les rangs de la société. On comprend donc qu'un historien anglais ait pu dire que la Chambre des lords prend de plus en plus un caractère populaire et représentatif[1]. Elle a pour clientèle une classe nombreuse dont elle défend les intérêts, les sentiments et les aspirations; elle a pour appui les hommes qui occupent des situations considérables dans l'État, dans l'Église, dans la magistrature, dans les universités, même dans l'industrie, dans le commerce et dans les banques, et qui soutiennent sa résistance au progrès trop précipité de la démocratie; elle est soutenue par beaucoup de familles nouvellement arrivées à la richesse et qui désirent être admises dans la *Gentry*. Un grand nombre de personnes ont été honorées du titre de baronnet, titre héréditaire et généralement donné pour services rendus au pays; en 1860 on en comptait 860. Les baronnets sont à la tête de la classe des grands propriétaires dont les

[1] Erskine May, *Hist. const. de l'Angl.*, t. Ier, p. 277.

Digitized by Google

familles se maintiennent dans un rang élevé par le droit d'aînesse, et qui forment une sorte d'aristocratie sans titre (*Untitled Landed Gentry*), tout à la fois aristocratique et populaire, aristocratique comme rang social et parce qu'elle comprend tous les fils cadets de la pairie et de la noblesse, et populaire parce qu'elle s'ouvre à toutes les familles qui ont acquis fortune, considération et stabilité.

Cette clientèle comprend encore, les officiers de terre et de mer dont le nombre s'est accru par l'extension des possessions coloniales, les professions libérales, telles que celles des hommes de loi et des médecins, qui sympathisent avec les rangs les plus élevés de la société afin de s'attirer ses faveurs. Dans tous les pays, le clergé, au moins celui qui est officiel, s'attache au parti conservateur; en Angleterre le patronage des propriétaires du sol sur la nomination aux cures et aux bénéfices resserre encore les liens qui rattachent le clergé à la classe élevée.

On voit sur quelle partie nombreuse de la nation s'appuie la Chambre des lords et quelle influence elle exerce. « En réalité la Chambre des lords n'est pas » seulement un corps privilégié, c'est une grande » institution représentative ; elle est la véritable » personnification de l'influence aristocratique et des » intérêts aristocratiques du pays [1]. »

Il y a une action réciproque des chefs sur leur parti et du parti sur ses chefs. Si la gentry et les

[1] Erskine May, t. Ier, p. 316.

Digitized by Google

classes qui aspirent à en faire partie reçoivent l'influence de la Chambre des lords, ces classes réagissent à leur tour sur cette Chambre, et comme elles tiennent au corps même de la nation, comme elles participent à l'esprit de progrès en même temps qu'à l'esprit de conservation, la pairie en reçoit une impulsion qui l'empêche de s'attarder trop longtemps dans un conservatisme immuable.

Les discussions qui ont eu lieu dans le Parlement, depuis la réforme de 1832, montrent la transformation du rôle des deux Chambres, en même temps que la transformation des partis. Elles montrent aussi cette loi des réactions incessantes qui conduisent une nation au progrès, quand elle s'exécutent par une suite de mouvements alternatifs vers le progrès et vers la tradition. Nous ferons un rapide exposé de ce double mouvement, et nous montrerons le rôle que chaque Chambre y a joué.

Les élections de 1832 amenèrent le triomphe éclatant des libéraux; elles envoyèrent aussi environ 50 représentants radicaux, élus dans les villes manufacturières. Ces derniers n'ayant aucun lien avec l'oligarchie whig, étant étrangers à l'esprit de tradition, faisaient contraste avec cette oligarchie, par leurs manières, par leur langage, par leur costume même; ils réclamèrent le redressement immédiat de tous les griefs. Le parti radical devait augmenter rapidement; dès 1835, il fit entrer l'un des siens, M. Poulett Thomson, dans le ministère Melbourne. Le parti irlandais, sous la conduite d'O'Connel, se joignit aux

Digitized by Google

radicaux dans la réclamation des réformes. Désormais, les Whigs durent compter avec ces deux partis qui, réunis, formaient un appoint nécessaire à la solidité de tout Cabinet. Ils renoncèrent à leur ancien nom qui rappelait la domination d'une véritable oligarchie, et ils prirent celui de libéraux.

Tout ce mouvement amena des réformes importantes.

Le clergé anglican avait été doté, en Irlande, comme si toute la population était protestante. Une enquête, faite en 1838, montra que sur une population de 7,943,940 âmes, il y avait 6,427,712 catholiques et seulement 852,064 membres de l'Église anglicane. Dans 151 paroisses, il n'y avait pas un seul protestant; dans 194, ils étaient moins de 10; dans 198, moins de 20, et dans 850 moins de 50. Cependant, dans toutes ces paroisses, il y avait un ministre anglican auquel les catholiques payaient la dîme. On ne pouvait défendre une pareille injustice devant les réclamations énergiques des catholiques irlandais émancipés depuis 1829, et en présence des émeutes sanglantes auxquelles donnait lieu la perception de la dîme.

En 1833, le ministère de lord Grey fit supprimer, par le Parlement, deux archevêchés et huit évêchés en Irlande; il fit abolir les sinécures dans les églises cathédrales, et réduisit le revenu de plusieurs évêchés. Il obtint une loi pour la création d'une nouvelle circonscription chargée de l'assistance des pauvres dans le royaume-uni; les paroisses furent autorisées à s'associer pour supporter ce lourd fardeau. La taxe

Digitized by Google

des pauvres avait quadruplé depuis 50 ans; en 1830 elle absorbait la plus grande partie du revenu foncier, triste résultat de la domination tory et de la guerre acharnée que ce parti avait fait à la Révolution française.

Les whigs n'osaient aller plus loin dans la voie des réformes, ils redoutaient l'ardeur de leurs nouveaux alliés les radicaux et les Irlandais. La question de l'emploi à donner à la partie des revenus de l'Église anglicane devenue libre par la suppression de sièges épiscopaux, amena la dislocation du ministère Grey.

Après un court passage de Robert Peel aux affaires, un nouveau Cabinet whig se forma sous la présidence de lord Melbourne, avec l'adjonction d'un des membres les plus modérés du parti radical. Ce Cabinet travailla sérieusement à corriger les abus; il réforma les corporations municipales, il convertit en impôt foncier la dîme que les catholiques d'Irlande payaient aux ministres anglicans.

La discussion de la loi sur les *corporations* municipales manifesta clairement l'esprit différent que la réforme électorale avait amené dans la Chambre des communes et dans la Chambre des lords. L'administration des bourgs et des villes était entre les mains d'une bourgeoisie étroite. A Plymouth, il y avait 427 bourgeois pour 75 mille habitants; à Portsmouth, on n'en trouvait que 102 pour 140 mille. Les Conseils municipaux se recrutaient souvent par cooptation; les aldermen étaient généralement nommés à

Digitized by Google

vie. Ces bourgeoisies, dont les membres possédaient seuls l'électorat parlementaire, faussaient les élections politiques en outre des abus locaux qu'elles engendraient.

En 1835, lord John Russell, membre du Cabinet Melbourne, proposa de donner le droit de suffrage municipal à tous les habitants des villes qui seraient imposés à la taxe des pauvres depuis trois ans; l'ancien ordre des aldermen était supprimé; le gouvernement municipal ne se composait plus que d'un Conseil communal (*Common council*) et d'un maire. Aucune opposition raisonnable ne pouvait être faite à des réformes aussi nécessaires; mais de grands efforts furent tentés pour en modifier le caractère libéral. La Chambre des lords y apporta plusieurs amendements : elle demanda que les conseillers municipaux fussent pris parmi les habitants imposés à la taxe des pauvres pour un revenu de 750 francs ; que les électeurs fussent soumis non seulement à la taxe des pauvres, mais à toutes les charges communales, Les aldermen étaient rétablis, et nommés pour dix ans. La loi fut adoptée dans ces conditions par la Chambre des communes qui ne voulut pas retarder plus longtemps une réforme urgente.

Le bill qui avait supprimé plusieurs évêchés et sinécures en Irlande avait laissé de côté des questions importantes : que ferait-on de l'excédent laissé par cette réforme dans les recettes de l'Église anglicane? Les dîmes payées par les catholiques continueraient-elles d'être perçues en nature. ou seraient-elles rem-

Digitized by Google

placées par un impôt foncier réparti sur tous les habitants de l'Irlande? La levée de ces dîmes donnait lieu à de sanglantes émeutes. En vain le gouvernement entreprit-il de les percevoir lui-même; des combats acharnés furent livrés contre la police et contre la troupe; plusieurs personnes furent tuées et le gouvernement devint aussi odieux que le clergé anglican.

La conversion des dîmes en un impôt foncier était entré dans le projet de réforme du temporel de l'Église anglicane en Irlande, que lord Grey avait proposé en 1833. La Chambre des lords souleva une invincible résistance à ce projet qui donnait au Parlement et au ministère le droit de disposer de l'excédent dans l'intérêt public, quoi qu'il en restreignît l'emploi à l'éducation morale et religieuse des membres de toutes les Églises. Les lords soutenaient que l'application à d'autres qu'aux membres de l'Église officielle était une violation du droit de propriété. Le conflit ne se termina qu'en 1838, lorsque le ministère eut retiré du projet de loi, les clauses concernant l'emploi de l'excédent. Alors seulement, la conversion des dîmes fut adoptée.

L'Angleterre devait aller plus loin dans l'émancipation des catholiques. En 1868, sous le ministère présidé par Disraëli, M. Gladstone demanda la séparation de l'Église et de l'État, pour l'Irlande ; il développa sa motion dans la séance du 30 mars. L'Église anglicane conserverait la propriété des 3/5 de la valeur des fondations ecclésiastiques; le reste serait appliqué aux besoins de la nation irlandaise. Lord

Digitized by Google

Stanley, un des membres du Cabinet, opposa la motion suivante : « La Chambre, tout en admettant » que des modifications considérables dans le temporel de l'Église-unie en Irlande puissent paraître » convenables, est d'opinion que toute proposition » tendant à la séparation de l'Église et de l'État, ou à » la privation des dotations de cette Église soit réservée, pour être sonmise à un nouveau Parlement. »

La motion Gladstone n'en fut pas moins votée à une forte majorité. Le Parlement fut dissous le 11 novembre, mais les élections faites en vertu du nouveau bill de réforme dont nous parlerons plus loin, eurent pour résultat de grossir la majorité libérale; le projet de séparation de l'Église et de l'État en Irlande fut adopté le 31 mai 1869 par la nouvelle Chambre.

Les lords ajournèrent le projet à trois mois et y apportèrent de nombreux amendements. Cette opposition souleva l'opinion radicale; dans des journaux et dans des meetings, il fut question de la suppression de la Chambre des lords. Bright écrivait le 9 juin 1869 : « Les lords feraient bien de se mettre » au courant de l'opinion et des nécessités du jour. » S'ils sont d'accord avec la nation, ils pourront aller » longtemps encore, mais s'ils résistent, ils peuvent, » dans l'aventure, éprouver des accidents fâcheux. »

Les lords finirent par se soumettre à la volonté du pays, concédant le principe qu'ils détestaient et modifiant légèrement les détails. Après plusieurs renvois d'une Chambre à l'autre, un compromis Granville-Cairus fut adopté par les deux Chambres.

Digitized by Google

En 1835, lord Melbourne essaya d'organiser les pouvoirs municipaux de l'Irlande sur les principes appliqués à tout le reste du royaume. Les membres des corporations municipales, très peu nombreux, se recrutaient eux-mêmes et leur pouvoir était sans contrôle[1]. Les catholiques se voyaient partout exclus de la vie municipale, même dans leur ville natale. Les finances des villes et des paroisses, les biens communaux étaient dilapidés; des taxes excessives pesaient sur les classes pauvres. Le bill de 1855 proposait d'admettre les catholiques au droit de bourgeoisie, et de constituer dans toutes les villes un Conseil municipal et un maire.

La Chambre des lords adopta des amendements qui modifiaient gravement le projet ministériel; elle voulait confier l'administration des biens communaux à des commissaires royaux, et donner le gouvernement local des villes aux Commissions élues en vertu de la loi de police et d'éclairage, ce qui faisait disparaître l'administration exercée par chaque paroisse urbaine; la Chambre des communes rejeta ces amendements et ce fut en 1840, qu'un sixième bill sur la même question, faisant de larges concessions à la Chambre des lords, fut adopté.

Le Cabinet Melbourne, placé entre les radicaux et les conservateurs, avait une situation difficile. Les mesures libérales qu'il proposait étaient regardées comme insuffisantes par les premiers, et comme dangereuses par les seconds. D'un autre côté, les réformes

[1] Erskine May, p. 585 et suivantes.

Digitized by Google

effectuées depuis dix ans avaient froissé un grand nombre d'intérêts; le pays était fatigué de changements; une réaction se produisit dans l'opinion publique; des élections générales amenèrent une majorité conservatrice. Robert Peel devint le chef d'un nouveau Cabinet en 1841.

On vit alors combien le parti Tory était profondément modifié depuis 1832; il avait perdu les moyens par lesquels il maintenait autrefois son pouvoir sur le pays. Ses chefs les plus intelligents comprirent la nécessité de trouver un nouveau point d'appui, en se conformant aux volontés de l'opinion publique. Ils commencèrent par rejeter le nom déconsidéré de Tories et adoptèrent celui de Conservateurs; mais bien qu'ils continuassent de représenter la tradition, ils comprirent que le refus de tout progrès diminuerait leur influence; ils déclarèrent qu'ils étaient prêts à perfectionner les institutions, qu'ils ne s'opposeraient qu'à leur destruction, parce que leur mission était de les maintenir contre les excès de la démocratie.

Cette transformation du parti Tory était due en grande partie à la vitesse avec laquelle se renouvelle la Chambre des lords. « C'est précisément la cons-
» tante affluence d'éléments nouveaux qui entretient
» la limpidité du fleuve de la pairie et l'empêche de
» dégénérer en un marais stagnant et fétide. Ce
» n'est qu'à la faveur de ce mouvement continuel
» dans les familles de la pairie, s'élevant des rangs
» du peuple et rentrant par leurs cadets dans le peu-
» ple, que l'aristocratie, en Angleterre, est une insti-

Digitized by Google

» tution politique et non une caste, ni une oligarchie
» jalouse, séparée de ses concitoyens, comme celle de
» Venise[1]. »

Sir Robert Peel fit entrer dans le Cabinet dont il était le chef, à côté d'hommes appartenant à la vieille école tory, trois membres du ministère Grey, et d'autres dont les antécédents promettaient une politique franchement libérale. Son œuvre capitale fut l'abolition des droits protecteurs sur les blés.

En 1838, Cobden et Bright avaient formé la ligue contre la loi sur les grains (*anti Corn-Law league*); ils firent appel à l'opinion publique, dans de nombreux meetings. La mauvaise récolte de 1841 et la maladie des pommes de terre assurèrent leur succès. En 1845, l'agitation devint si formidable que les membres les plus intelligents du parti conservateur comprirent la nécessité de céder. Robert Peel proposa un ensemble de mesures propres à développer l'industrie; les denrées alimentaires, non seulement le blé, mais la viande, le sucre, le beurre, etc. devaient être affranchies de tout droit. Il supprimait, ou abaissait de moitié, les droits de douanes sur les produits étrangers.

Cet habile plan fut l'objet de l'admiration ou de la colère des partis. Le Duc de Richmond déclara à la Chambre des lords qu'il emploierait tous les moyens, même factieux, pour s'y opposer. Mais la loi électorale de 1832 avait porté ses fruits; les vieux partis s'étaient

[1] Lord Mahon, *Hist. d'Angleterre, depuis la paix d'Utrecht.*

Digitized by Google

transformés, les Whigs et les Tories s'étaient vus obligés de prendre l'opinion du pays comme principe de leurs actes, sous peine de perdre toute influence. C'est ce qui explique comment la majorité d'un Parlement, qui avait des intérêts opposés à l'abolition des taxes sur les céréales, se vit forcé de subir le plan économique de Robert Peel, tout en accusant ce ministre d'avoir abusé de leur confiance, d'avoir consacré le pouvoir qu'il tenait d'eux, à faire passer des lois qu'ils désapprouvaient. C'était à la force des choses et aux nouvelles conditions politiques des partis qu'il fallait s'en prendre. « Les relations de tous les partis » étaient troublées et incertaines; on allait bientôt » voir que leurs principes n'avaient plus de fixité. » Les grandes distinctions qui les avaient séparés » étaient presque entièrement effacées, et tous défé- » raient également à l'opinion publique, plutôt que » d'avoir une politique distincte et propre[1]. » La désunion du parti conservateur amena la chute de Robert Peel et un ministère Whig, dont la mission principale fut de laisser s'apaiser le mouvement violent que la réforme économique avait provoqué, et de donner aux intérêts froissés le temps de se remettre en équilibre avec les nouvelles conditions de l'industrie. Ce ministère, dont lord John Russell était le chef, dura six ans; il n'accomplit aucune réforme importante à l'intérieur.

En 1852, lord Derby essaya de reconstituer un

[1] Erskine May, *Hist. Constit.*, t. II, p. 92.

Digitized by Google

ministère tory, mais ses tentatives pour réagir contre la liberté du commerce amenèrent sa chute.

La désorganisation des anciens partis devait, pendant quelques années, rendre le gouvernement parlementaire très difficile. Un ministère de coalition se forma sous lord Aberdeen; il comprenait des Peelistes, des Whigs et un représentant des radicaux. Des dissentiments éclatèrent entre ces divers éléments, et au bout de deux ans le ministère tomba. Palmerston fut chargé d'en former un autre, auquel l'heureuse issue de la guerre de Crimée et la conclusion de la paix donnèrent une puissante popularité. Cependant il fut renversé en 1858 par une coalition de partis. Alors les Conservateurs revinrent au pouvoir, avec le comte Derby.

Le gouvernement parlementaire est une suite d'oscillations entre l'autorité et la liberté, entre la tradition et le progrès, et cette oscillation a pour cause les réactions incessantes qui se produisent dans l'opinion publique. Un peuple n'a pas, comme on le soutient, une même et unique volonté, il en a deux; il va constamment de l'un des deux intérêts majeurs de la société à l'autre, parce que c'est le seul moyen de réaliser l'équilibre; l'ignorance et la passion des partis ne permettent pas de faire marcher de front ces deux intérêts opposés.

Nous examinerons un bill qui montre bien le rôle des deux Chambres dans l'histoire parlementaire de l'Angleterre : celui qui concerne les taxes paroissiales d'église.

Digitized by Google

En vertu du droit coutumier et de plusieurs lois, les paroissiens étaient obligés, à défaut de revenus suffisants, de pourvoir par une taxe (*church rate*) à l'entretien du culte anglican. Depuis la Réforme, les dissidents s'étaient vus forcés de contribuer eux-mêmes à cette taxe, quoique dans certaines paroisses, ils fussent plus nombreux que les membres de l'Église officielle; ils regardaient cette obligation comme une atteinte à leur conscience. Les querelles devinrent de plus en plus vives; des dissidents laissèrent saisir leurs biens et allèrent en prison plutôt que de payer la taxe ecclésiastique. En 1837, la majorité du *Vestry* de Braintree refusa de la voter, ce qui donna lieu à une longue série de procès devant la Cour du Consistoire, devant la cour du Banc de la Reine, et enfin devant la Cour suprême. Cette dernière affirma les droits de la majorité et décida que la taxe votée par la minorité était illégale. A partir de ce moment les taxes d'église ne pouvaient plus se percevoir dans les paroisses où la majorité du Vestry refusait de les établir. En 1859, 1,525 paroisses se trouvaient dans ce cas. Les défenseurs des taxes ecclésiastiques soutenaient que l'Église anglicane était une institution nationale, et que, par conséquent, tous les Anglais devaient contribuer à son entretien. Il s'agissait de l'Église officielle.

Le Parlement dut s'occuper de la question. A partir de 1841, un grand nombre de bills furent proposés; sept furent adoptés par les commnnes et repoussés par les lords. Enfin, en 1868, un dernier bill reçut la sanction des deux Chambres.

Digitized by Google

Ce qui précède suffit pour caractériser le rôle des deux Chambres; cependant nous rapporterons encore les discussions qui ont eu lieu sur la plus importante des questions politiques, sur les bills de réforme électorale.

La loi de 1832 avait porté remède aux vices les plus graves du système électoral, mais elle avait épargné beaucoup de bourgs trop petits pour exercer leur droit de suffrage avec indépendance; elle avait laissé sans représentation des villes importantes, et avait fait peu de chose en faveur du principe de la proportionnalité des députés à la population.

En 1852 et en 1854, lord John Russell proposa de réviser la loi électorale; la guerre de Crimée vint mettre obstacle à son projet.

En 1859, lord Derby, chef du ministère conservateur, reprit cette question. Là où le parlementarisme fonctionne bien, les partis ne peuvent se soutenir que par les progrès qu'ils font faire au pays. C'est à qui exécutera les réformes demandées par l'opinion publique, dans l'espérance de les voir tourner à son profit et de gagner de la popularité.

Un bill de réforme électorale fut présenté par Disraëli, Chancelier de l'échiquier, le 18 février 1860; il avait pour but d'assimiler le droit de suffrage dans les comtés à celui des bourgs et des villes, où les conditions électorales étaient moins difficiles. Les conservateurs ont leur principale influence dans les comtés. Ce bill donnait le droit de suffrage à tout individu payant un loyer de 10 livres; quinze bourgs perdaient leur représentation qui était transférée à

Digitized by Google

des villes dont la population avait augmenté. Malgré cette dernière concession le projet fut rejeté à la Chambre des communes par 330 voix contre 291.

Lord John Russell, membre du nouveau ministère, dont Palmerston était le chef et Gladstone le Chancelier de l'échiquier, présenta en 1860 un nouveau bill de réforme électorale. L'école libérale avancée avait provoqué de nombreux meetings en faveur de cette réforme; elle demandait l'abaissement du cens et une meilleure distribution des sièges de députés. Le projet de lord John Russell proposait de réduire de 50 à 20 livres dans les comtés, et de 10 à 6 livres dans les villes, le loyer nécessaire pour être inscrit sur les listes électorales. Vingt-cinq petits bourgs perdaient un siège sur deux, et les vingt-cinq sièges rendus disponibles devaient être partagés entre les grands centres industriels et les circonscriptions rurales les plus populeuses. La majorité de la Chambre des députés demanda des renseignements statistiques sur les changements que ce projet amènerait dans les collèges électoraux. Ces renseignements montrèrent que le personnel des collèges ruraux serait peu modifié, mais qu'il en serait autrement pour les bourgs, où le nombre des électeurs doublerait. Dans les grandes villes le projet aboutissait presque au suffrage universel. Il fut ajourné.

En 1866, après les élections pour le renouvellement de la Chambre des communes, la majorité libérale en faveur du ministère fut de 82 voix. Palmerston étant mort, lord John Russell devint chef du

Digitized by Google

Cabinet. Pour la sixième fois, un bill de réforme électorale fut présenté.

D'après des documents officiels soumis au Parlement, le nombre des électeurs des bourgs de l'Angleterre et du pays de Galles avait été de 282,398 en 1833, et de 514,026 en 1866; il avait presque doublé en 33 ans. Les électeurs de comté, en 1833, montaient au nombre de 369,887 et, en 1866, à 542,633, ce qui donnait seulement un accroissement de 172,746 pour la même période. Cependant le nombre des représentants des bourgs et des comtés n'avait pas été modifié depuis 1832. Mais ce n'est pas sur ce point que portait le projet déposé par M. Gladstone au nom du Cabinet. Ce projet proposait : 1° Dans les comtés, l'abaissement du cens électoral au chiffre de 14 livres de revenu provenant de terres ou de maisons, et l'extension du suffrage à tous les locataires d'un loyer de 10 livres; 2° Dans les bourgs et villes, le cens électoral était réduit de 10 à 7 livres. Ces changements ajoutaient environ 400 mille nouveaux électeurs, dont moitié appartenant aux classes ouvrières.

La Chambre des communes, après une longue et vive discussion, ne passa à la seconde lecture qu'à une majorité de 5 voix.

Pour donner satisfaction à la principale objection des radicaux, le ministère présenta un second bill relatif à la répartition des sièges; il proposait de réduire de 2 à 1 le nombre des députés dans toutes les localités dont la population était inférieure à 8 mille habitants; il proposait de réunir 41 bourgs en 16 col-

Digitized by Google

lèges électoraux de 10 à 20 mille âmes, ayant le droit d'élire un ou deux députés, selon que leur population serait inférieure ou supérieure à 15 mille habitants. 49 sièges devenaient vacants; 26 passaient aux comtés, où toute section de 150 mille âmes nommait 3 députés. Les 13 autres sièges étaient réservés aux principales villes et à l'Écosse qui se plaignait d'être insuffisamment représentée.

La Chambre trouva ce projet trop démocratique; elle adopta, malgré l'opposition du ministère, l'amendement d'un tory proposant de substituer l'appréciation de la valeur foncière à la valeur locative, ce qui relevait le cens. Le Cabinet se retira et fut remplacé par un Cabinet dont lord Derby fut le chef et Disraëli le Chancelier de l'échiquier. Ce dernier présenta, le 18 mars 1867, un nouveau projet de réforme électorale qui se résumait en deux dispositions principales : 1° Le droit de suffrage s'étendait à tout occupant d'une maison entière. Le plus grand nombre des maisons n'étant construites que pour une famille, qu'il s'agisse d'un lord ou d'un ouvrier, la partie flottante de la population restait seule en dehors du droit de suffrage. 2° Le droit de vote était aussi attaché au paiement de la taxe pour les pauvres, quel qu'en fût le montant.

Cette réforme aurait augmenté de beaucoup le nombre des électeurs dans les comtés. Le projet fut voté par la Chambre des communes, mais celle des lords, effrayée de la hardiesse de Disraëli, y introduisit d'importantes modifications; elle basa le droit

Digitized by Google

de vote dans les comtés, sur le *Copy-hold* ou droit des tenanciers, ce qui diminuait considérablement le nombre des électeurs; dans les bourgs et villes, elle restreignit le droit de suffrage aux individus payant 16 livres de loyer. Elle autorisa les électeurs à voter par procuration et, enfin, décida que dans les circonscriptions où il y aurait trois députés à nommer, chaque électeur ne pourrait voter que pour deux, afin que la minorité pût être représentée. De nombreuses protestations s'élevèrent contre ces amendements; des meetings se réunirent, et la Chambre des lords rétablit le cens électoral à 10 livres de loyer. Les communes repoussèrent l'amendement qui donnait le droit de voter par procuration; néanmoins les lords ratifièrent le projet, qui reçut la sanction royale le 15 août 1867.

La question a été reprise avec succès par M. Gladstone en 1884. Il a proposé d'étendre aux comtés les conditions plus favorables du cens électoral des bourgs et des villes. Cette réforme porte de trois à cinq millions le nombre des électeurs. C'est presque le suffrage universel, puisque l'Angleterre ne compte que 28 millions d'habitants. La discussion du bill de réforme commença à la Chambre des communes en mars 1884.

Le parti conservateur était décidé à lui opposer une vive résistance. Ce bill a pour conséquence une véritable révolution dans la Constitution anglaise; il a pour effet d'augmenter considérablement le nombre des électeurs dans les comtés; il obligera donc à

Digitized by Google

multiplier les sièges de leurs députés et, par suite, à diminuer le nombre des députés dans les bourgs et les petites villes; il entraîne vers le principe de la proportionnalité des sièges électoraux à la population. C'est un changement radical dans le caractère de la Chambre des communes qui, à l'origine, représentait uniquement les intérêts locaux vis-à-vis de la royauté demandant des subsides; plus tard, lorsqu'elle a défendu l'intérêt national, elle n'en a pas moins continué à soutenir, en même temps, les intérêts des bourgs, des villes, des *entités corporatives,* dont les députés étaient les représentants. Après l'adoption de ce projet, la Chambre des députés n'aura plus le droit de porter le nom de chambre des Communes; elle ne sera plus qu'une Chambre nationale.

Le parti radical applaudit à ce résultat, mais il ne suffit pas de considérer les questions politiques d'un seul côté. Qui défendra désormais les libertés locales? Jusqu'à nos jours, elles ont été la base et la condition du gouvernement parlementaire, puisqu'elles ont été la source de l'esprit de liberté et des qualités politiques du peuple anglais, de son expérience, de son esprit pratique et modéré. Ces libertés locales ont d'autant plus besoin d'être représentées et sauvegardées par un des grands pouvoirs de la Constitution, que le parti démocratique, qui tend à développer outre mesure la puissance de l'État, a pris une grande force en Angleterre. Les petits, les faibles, les ignorants ont, dans tous les siècles, regardé l'État comme le moyen de réaliser leur idéal politique; pour attein-

Digitized by Google

dre ce but, ils ont une médiocre confiance dans la liberté. C'est logique, la liberté convient surtout à ceux qui ont force et science pour s'en servir. Depuis plusieurs années les radicaux sont entrés dans les ministères; le parti libéral a dû leur faire une part, car il est impuissant à constituer, à lui seul, une majorité. M. Chamberlain, représentant du radicalisme de Birmingham, fait partie du ministère Gladstone en qualité de président du *Board of trade*. Dernièrement, à l'occasion des hommages rendus à Bright par la ville de Birmingham, et, le 1er juillet dans un dîner donné au Cobden Club, il a tracé le programme de la politique avancée : C'est d'abord le suffrage universel, puis le principe de l'exacte proportionnalité des députés au nombre des électeurs. Ce dernier principe paraît si logique et si juste au bon sens populaire, il a fait de tels progrès par les bills de 1832 et de 1867, qu'on doit prévoir le moment où il sera réalisé. Alors, une révolution sera entièrement accomplie dans la Constitution anglaise; l'équilibre de cette Constitution sera rompu, à moins qu'une transformation de la Chambre haute ne vienne rétablir cet équilibre. Ce n'est pas la Chambre des lords actuelle, déjà si violemment attaquée, qui pourra lutter contre une Chambre sortie du suffrage universel ou même du suffrage de cinq millions d'électeurs.

Une Constitution est un ensemble de pièces que le temps et la pratique ont mis d'accord; on ne peut toucher à l'une de ces pièces, d'une manière grave, sans modifier aussi les autres, si l'on veut obtenir une nouvelle harmonie.

Digitized by Google

Ce qui précède fait connaître la cause de l'émoi du parti conservateur devant le bill de réforme électorale de 1884. Le marquis de Salisbury, dans un grand banquet qu'il présidait, a protesté contre les principes émis par M. Chamberlain; il les a qualifiés de jacobins; il a attaqué le ministère et le parti Whig réduits à emboîter le pas du radicalisme.

Le bill de réforme n'en fut pas moins voté en seconde lecture par la Chambre des communes, à une majorité de 130 voix. La Chambre des lords en commença la discussion le 7 juillet. Les chefs du parti conservateur n'osèrent ni contester la convenance d'étendre le suffrage, ni la nécessité de soumettre les comtés au même régime électoral que les villes. Mais lord Cairns demanda que cette réforme fût accompagnée du bill concernant la nouvelle répartition des sièges de députés. Le marquis de Salisbury, leader de la majorité à la Chambre des lords, soutint que la réforme électorale n'était pas au nombre des questions agitées lors des dernières élections, et que, par conséquent, elle n'était pas comprise dans le mandat que la Chambre avait reçu du pays. Il conclut en demandant la dissolution de la Chambre des communes, promettant de se soumettre au verdict de la nation.

Cette habile manœuvre, par laquelle la Chambre des lords semblait plus respectueuse que M. Gladstone lui-même de la volonté du pays, mit le Cabinet dans une situation critique. Interrogé à la Chambre des communes, M. Gladstone avait refusé de faire connaître les bases du bill de répartition; il laissa enten-

Digitized by Google

dre que les membres du Cabinet n'avaient pu se mettre d'accord; il donna cependant son avis personnel, et dit qu'il n'était point favorable aux districts électoraux uniformes, ni à la substitution de l'élément purement numérique aux anciennes bases traditionnelles de la représentation; il ajouta qu'il refusait de donner aux populations agglomérées des grandes villes, un nombre de députés strictement proportionnel à celui que recevaient les populations rurales.

Devant ce refus du Cabinet de s'expliquer plus catégoriquement, la Chambre des lords adopta l'amendement Cairns. Le comte Wemyss proposa de demander la convocation du Parlement pour le mois d'octobre, afin de discuter le bill concernant le remaniement des collèges électoraux; cette motion aurait eu pour conséquence la discussion immédiate du bill électoral par la Chambre des lords. Lord Granville s'y rallia au nom du gouvernement, et déclara que le Cabinet présenterait au cours de la session d'automne un bill sur la réorganisation des collèges. Le compromis Weymiss n'en fut pas moins repoussé par 182 voix contre 132.

L'agitation fut grande; un meeting de 300 mille personnes, venues de toutes les parties du Royaume-uni, se tint à Hyde Park au mois de juillet. Cette immense foule défila tranquillement, en portant des emblêmes significatifs en faveur de la réforme électorale. A la reprise de la session, en novembre, M. Labouchère proposa la motion suivante à la Chambre des communes : « Considérant que le

Digitized by Google

» parti conservateur peut, par une majorité perma-
» nente à la Chambre des pairs, modifier ou annuler
» les lois approuvées par le ministère, par la nation
» et par ses représentants; il est désirable de remé-
» dier à cet état de choses en changeant la relation
» des deux Chambres. » Cette motion appuyée par sir William Lawson, fut combattue par M. Gladstone comme inopportune au moment où le ministère invitait la Chambre des lords à un acte de sagesse; elle fut repoussée par 145 voix contre 71; les radicaux et les parnellistes s'étaient abstenus. Cet acte de sagesse demandé aux lords était l'acceptation d'un compromis soumis par le Cabinet à l'opposition. Dans la séance du 17 novembre, M. Gladstone en développa les clauses; il offrait de communiquer immédiatement le bill de répartition des collèges électoraux, si le parti conservateur prenait l'engagement de voter le bill de réforme, dans la session actuelle.

Le marquis de Salisbury, au nom de son parti, et après avoir eu connaissance des bases du nouveau bill, accepta l'engagement pris par le gouvernement de faire une question de Cabinet de l'adoption du bill de répartition. A la suite de son discours, le bill de réforme fut adopté, en seconde lecture, par la Chambre des lords, comme gage de l'acceptation du compromis.

Le 1er décembre, M. Gladstone présenta à la Chambre des communes le bill sur la nouvelle répartition des sièges de députés. Les bases sont les suivantes : Les bourgs et villes de 15 mille habitants perdent leur

Digitized by Google

représentation spéciale et votent avec la population des comtés. Les villes qui comptent de 15 à 50 mille âmes n'ont plus qu'un député; celles qui en comptent de 50 à 165 mille, ne peuvent en élire plus de deux. Ces suppressions et ces diminutions donnent 160 sièges, dont on peut disposer pour établir une meilleure répartition dans les villes et dans les comtés. Londres, Liverpool, Birmingham, Manchester, Glascow, etc., reçoivent un plus grand nombre de députés.

Un principe nouveau est introduit dans la loi. Les villes ainsi que les comtés sont partagés en districts électoraux de 54 mille habitants ou au-dessous, nommant chacun un député. En mettant ce chiffre de 54 mille comme un maximum, et en attribuant un siège électoral, ou même deux, aux villes qui ont de 15 à 50 mille habitants, M. Gladstone a donné satisfaction à ceux qui défendent l'ancien principe de la personnalité politique attribuée à certains bourgs: mais le principe de la proportionnalité est appliqué dans les comtés et par conséquent au plus grand nombre des circonscriptions.

Le projet de répartition fut voté séance tenante par la Chambre des députés et la seconde lecture renvoyée au jeudi suivant. A la même heure, la Chambre des lords fixait au même jeudi la troisième lecture du bill d'extension du droit de suffrage.

Le 4 décembre la Chambre des communes adopta, sans opposition, le bill de répartition, et la Chambre des lords vota en troisième lecture, sans scrutin, le bill de réforme électorale.

Digitized by Google

(b) *Rôle et attributions des deux Chambres.*

D'après ce qui précède, on voit que la tendance de la Chambre des lords est de rejeter tout changement dans la législation, si l'opinion du pays ne s'est pas exprimée d'une manière énergique en sa faveur. Lorsque le projet de loi est populaire, elle peut seulement le modifier par des amendements; elle a de grandes facilités pour apprécier la force et la direction de l'opinion publique, puisque les projets importants ont été discutés dans les réunions publiques et dans la Chambre des communes avant qu'elle ne soit appelée à les examiner.

Son action principale est donc de défendre la tradition dans les lois et d'empêcher les réformes de se faire trop hâtivement; son rôle se réduit à cela. Ce n'est pas assez : une Chambre haute doit avoir pour mission de sauvegarder aussi un intérêt social encore plus important que la tradition. Au début de l'histoire parlementaire, la Chambre des grands barons défendait les libertés nationales contre les tendances absolutistes de la royauté; sans elle la Constitution de l'Angleterre eût été étouffée dans son germe, comme l'ont été celles des nations du continent. Mais tout principe a son excès; à l'époque des deux Roses l'indépendance aristocratique se change en anarchie et en oppression. La Chambre des communes devient alors le plus ferme appui de la royauté et lui donne la force nécessaire pour rétablir l'ordre.

Digitized by Google

Puis les rôles changent encore. Les pairs choisis par la royauté deviennent les soutiens du pouvoir central; la Chambre des communes sortie des libertés des bourgs et des comtés défend la liberté contre le despotisme des Stuarts. De nos jours, les rôles tendent de nouveau à se modifier. Depuis l'extension du droit de suffrage à des millions de citoyens, l'élément démocratique est entré dans la Chambre des communes; il pèse d'un grand poids sur le vote des lois; il fait partie des ministères libéraux; la réforme électorale de 1884 augmentera sa puissance. Le nouveau bill, en répartissant mieux la représentation proportionnellement au nombre des électeurs, a fait de la Chambre des communes une Chambre nationale, l'a transformée en pouvoir chargé des intérêts de l'État, plus que de ceux de la liberté.

La tendance de l'Angleterre vers une intervention plus active de l'État se manifeste de nos jours avec évidence [1]. Le gouvernement a pris l'administration directe des télégraphes, des mandats-poste, des colis postaux, il a reçu, par une loi, le droit de faire concurrence aux sociétés de secours mutuels et de rentes viagères; il est intervenu dans un grand nombre de relations sociales, dans l'éducation des enfants, dans les rapports des patrons et des ouvriers, des propriétaires et des fermiers, des armateurs et des marins, dans la salubrité des maisons, etc.

[1] Voir l'*Individu contre l'État*, par Herbert Spencer et Léon Say, *Le socialisme d'État en Angleterre*.

Digitized by Google

Les institutions locales sont attaquées; l'école de Manchester, pour qui le temps c'est de l'argent, demande pourquoi l'on impose aux citoyens, l'exercice gratuit des fonctions administratives; pourquoi on leur fait perdre un temps précieux, quand on pourrait charger de ces fonctions des agents salariés. Ce serait le renversement du self-governement, puisque c'est dans l'administration locale que le citoyen apprend à gérer les affaires publiques, acquiert l'habitude de l'activité et du dévouement, la confiance en soi et l'énergie nécessaire pour défendre ses droits.

La démocratie soutient que la doctrine du « *laisser faire* » conduit à l'oppression du faible par le fort. Elle compte sur le gouvernement, qui est aujourd'hui le gouvernement de la nation par elle-même, pour faire disparaître cette oppression.

Si la doctrine du laisser faire a ses abus, la doctrine de l'intervention de l'État en a de non moins fâcheux. M. Goschen terminait ainsi un discours prononcé le 2 novembre 1883 : « Espérons que le socialisme » d'État, vers lequel certains penseurs croient que » nous marchons d'un pas rapide, laissera encore de » la place aux individus qui ont foi en eux-mêmes, » ainsi qu'à la liberté naturelle, car si nous avons appris » quelque chose de l'histoire, nous pouvons dire que » cette confiance de l'individu en lui-même et le res- » pect par l'État de la liberté naturelle sont les condi- » tions nécessaires de la force des États, de la pros- » périté des sociétés, et de la grandeur des peuples. »

En Angleterre, comme dans tous les pays, et au

Digitized by Google

sein de toute société, la lutte est entre l'individu et l'État, entre la liberté et l'autorité. Le problème politique consiste à sauvegarder ces deux facteurs de la civilisation et du progrès, c'est-à-dire à les incarner dans deux pouvoirs distincts qui puissent, tout à la fois agir en leur nom et les défendre.

On peut se demander si la division du pouvoir législatif, telle qu'elle existe aujourd'hui en Angleterre, répond bien aux conditions de ce problème. Une institution privilégiée comme la Chambre des lords a pu résister à une autre institution privilégiée, la royauté; et à une seconde Chambre représentant l'oligarchie whig; mais est-elle apte à servir de frein aux excès de la démocratie? Nous ne le pensons pas. Une Chambre de privilégiés ne peut lutter contre une Chambre d'élus de la nation; elle n'en a ni la puissance, ni l'énergie.

Les pairs oublient trop souvent de remplir les fonctions dont ils ont été investis. Ils se résignent difficilement à quitter leurs splendides châteaux pour venir dans la brumeuse capitale de l'Angleterre. Erskine May[1] cite des lois très importantes, comme celle concernant la juridiction testamentaire qui n'a passé, à la troisième lecture, qu'à une majorité de deux voix sur douze votants. Le bill sur la tenure et l'amélioration des terres en Irlande, qui avait occupé la Chambre des communes pendant plusieurs semaines, ne fut adopté que par sept voix contre six

[1] *Hist. Const. de l'Angl.*, t. Ier, p. 309.

Digitized by Google

à la Chambre des lords ; cependant ceux-ci ont le droit de voter par procuration.

Les Anglais connaissent les défauts de leur Chambre haute, mais ils savent aussi quels services elle leur a rendus; ils ne veulent pas supprimer une institution sans laquelle leur Constitution perdrait son équilibre, ils veulent seulement la réformer, et en attendant, ils gardent le vieil édifice, quoique délabré, parce qu'il remplit encore une partie de son utilité.

En 1856, on proposa de créer des pairs à vie; ce n'était pas une nouveauté constitutionnelle, mais cette création était tombée en désuétude depuis des siècles. Les lords héréditaires s'opposèrent avec énergie à cette proposition; ils furent soutenus par l'opinion publique et même par la Chambre des communes. On se demanda si des sénateurs à vie ne manqueraient pas d'indépendance vis-à-vis du gouvernement qui les aurait nommés.

Nous montrerons, dans la troisième partie de cet ouvrage, le principe sur lequel doit reposer le Sénat dans les sociétés modernes. Ce principe est tout indiqué par le nouveau caractère pris par la Chambre des communes, sous l'influence de la démocratie. Cette Chambre devenant l'organe de la puissance de l'État et de la centralisation, l'autre devra représenter les droits de l'individu et le self-governement.

Non seulement l'esprit et le rôle des deux Chambres sont différents en Angleterre, mais leurs attributions ne sont pas identiques. Dès le règne de

Digitized by Google

Richard II, la Chambre des communes réclame l'initiative en matière d'impôts; elle n'admet pas que celle des barons qui ne se composait que d'un petit nombre de personnes ne représentant qu'eux-mêmes, pût imposer des taxes sur la nation; elle soutenait que, seule élue par la masse des contribuables, elle avait seule le droit d'accorder des subsides[1]. Elle a maintenu son droit jusqu'à nos jours en se fondant sur les mêmes raisons. Sous les Stuarts, elle commença à discuter l'emploi des taxes, aussi bien que les taxes elles-mêmes; elle appliqua les impôts votés, à des services spéciaux. Cette spécialisation des crédits qui lui permettait un contrôle réel sur les dépenses publiques, a été l'origine du pouvoir prépondérant que la Chambre des communes a pris dans le gouvernement.

Les lords ne peuvent amender les lois de finances. ils peuvent seulement les rejeter dans leur ensemble. Ils sont cependant appelés à délibérer sur des bills qui touchent incidemment aux impôts, sur ceux qui impliquent l'établissement de nouvelles taxes, ou la suppression de taxes existantes. Toutefois, de nombreuses contestations se sont élevées entre les deux Chambres à ce sujet.

En 1860, M. Gladstone, continuant l'œuvre de Robert Peel demanda l'affranchissement de la presque totalité des importations; en compensation, il proposait d'augmenter l'impôt foncier et les droits de timbre.

[1] Gneist. *La Constitution communale en Anglet.* t. Ier, p. 320

Digitized by Google

Le bill concernant l'abolition des droits sur le papier n'avait été voté qu'à une majorité de neuf voix par la Chambre des communes qui craignait que la guerre contre la Chine et des complications en Europe ne compromissent l'équilibre du budget. Les lords, par 193 voix contre 104, ajournèrent ce bill à six mois. Cet ajournement excita une violente agitation à la Chambre des communes. Celle-ci, sur le conseil de Palmerston, nomma une commission pour examiner le droit réclamé par les lords. La commission trouva plusieurs exemples de lois d'impôts rejetées par la Chambre haute, mais aucun des précédents ne concordait exactement avec le cas actuel d'un impôt supprimé par les communes et rétabli par les lords, au moyen du rejet de la loi d'abolition. La Chambre des communes, sur la proposition du premier ministre, s'en tint à une motion déclarant que le pouvoir d'accorder des aides et subsides appartenait à elle seule; que les lords n'avaient qu'un droit, celui de rejeter en bloc le budget. Cependant on n'insista plus sur le bill qui avait provoqué cette motion; l'année suivante la Chambre des communes comprit la suppression des droits sur le papier, dans une loi générale de finances que les lords se virent contraints d'accepter.

Par sa prépondérance dans le gouvernement, la Chambre des communes exerce la plus grande part du contrôle que le Parlement possède sur le pouvoir exécutif; elle peut examiner la conduite des fonctionnaires publics, donner son avis sur la manière dont chaque fonction est remplie, ordonner les productions

Digitized by Google

de pièces nécessaires à son instruction. Elle exerce donc, indirectement, une action considérable sur le pouvoir exécutif et administratif.

Les attributions judiciaires des deux Chambres sont également différentes. Pour expliquer les institutions de l'Angleterre, il faut toujours remonter aux origines, car il y a des choses qui n'ont d'autre raison d'être que d'avoir existé. Telle est la juridiction civile de la Chambre des lords.

Sous les rois Normands, le tribunal suprême était la Cour du roi (*curia regis*) qui comprenait une Cour restreinte et une Cour plénière. La Cour restreinte (*aula regis*) était formée par le Conseil privé. La Cour plénière (*curia civium*) comprenait, de plus, les barons convoqués par le souverain [1].

La Cour restreinte donna naissance à celles de Westminster. La Cour plénière eut une juridiction, qu'elle a conservée jusqu'à nos jours, dans les procès politiques, et comme Cour d'appel suprême dans les procès civils.

En théorie, la Chambre des lords, siégeant en qualité de Cour de justice, est toujours l'assemblée des barons, et devrait se composer de tous les pairs et des juges de Westminster. Mais, depuis longtemps, il est passé en usage que les lords qui ne sont pas juristes s'abstiennent de siéger; il suffit de la présence de trois

[1] Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. II, p. 320 et suivantes.

Digitized by Google

d'entre eux pour la validité des décisions. Pendant plusieurs années, il n'exista aucun pair légiste à la Chambre haute; on choisissait trois pairs qui voulaient bien servir de comparses sans oser exprimer leur opinion, et le Lord chancelier jugeait seul les procès civils. Ce fut pour remédier à cet état de choses que l'on proposa d'admettre les plus éminents parmi les jurisconsultes, au privilège de siéger à vie dans la Chambre des lords.

Les juges des Cours de Westminster prennent place sur le sac de laine, à côté du Chancelier quand la haute Chambre siège comme Cour suprême de justice, mais ils se bornent à donner leur avis. Ils ne font pas partie effective de cette Cour; le sac de laine est censé en dehors de la Chambre[1].

On comprend tout ce qu'un pareil tribunal offre de défectueux, même s'il ne s'agit pas de ce droit écossais, auquel on prétend que lord Brougham seul entendait quelque chose. Cette justice est aussi très lente; la prorogation du Parlement entraîne l'interruption du jugement des affaires.

Le Parlement tout entier constitue, en matière politique, une haute Cour de justice dans laquelle les deux Chambres ont chacune un rôle différent. La Chambre des communes peut s'ériger en chambre de mise en accusation, quand elle croit la liberté et la sécurité du royaume en danger, ou quand elle juge

[1] Lord Brougham, *La Constitution britannique*, page 323. Fischel, *La Constitution d'Angleterre*, I, 434.

Digitized by Google

que des individus sont trop haut placés pour être atteints par les tribunaux ordinaires. Burke appelait ce droit, le ciment de la Constitution; il pensait que si ce privilège des Communes était menacé, tous les Anglais devraient trembler du danger que courrait la liberté. Les faits contre lesquels il peut être exercé sont la violation des droits constitutionnels, la mauvaise administration des affaires publiques, la malversation et les autres crimes contre l'État.

L'acte d'accusation (*impeachment*) envoie l'accusé devant la Chambre des lords qui se forme en haute Cour de justice criminelle; il est lu devant cette Cour par l'un des commissaires (*managers*) nommé par la Chambre des communes pour soutenir l'accusation. La procédure se continue par l'audition des témoins et par les plaidoyers des avocats en faveur de l'accusé.

En 1680, sous Charles II, le ministre Danby, ayant écrit une dépêche dans laquelle il offrait à la France la neutralité de l'Angleterre moyennant une somme de six millions de livres sterling, fut mis en accusation par les Communes quoiqu'il dit n'avoir agi que sur l'ordre du roi[1]. Warren Hastings, gouverneur des Indes, fut également cité devant la Chambre des lords, pour crimes envers ses administrés; il était aussi accusé de malversation. Fox, Shéridan et Burke furent nommés *managers* et soutinrent l'accusation. Après dix ans de débats, Warren Hastings, quoique coupable d'actes odieux, fut acquitté (1795)

[1] Hallam, *Hist. constit. de l'Angleterre.*

Digitized by Google

par les lords cédant à des considérations politiques. En 1806, un *impeachment* pour concussion fut lancé contre lord Melville qui, bien qu'acquitté par la Chambre haute, fut obligé de se démettre de tous ses emplois et dignités.

Robert Peel déclarait en 1848 que le temps des *impeachment* était passé; en effet, les droits de la nation sont si solidement établis, que la Chambre des communes n'a plus besoin de les défendre par des résolutions extrêmes. Un simple vote de blâme contre les ministres suffit pour les faire tomber du pouvoir. Cependant, cette procédure subsiste toujours en droit et certaines circonstances pourraient la faire revivre en fait[1].

La Chambre des lords se forme aussi en Cour de justice, quand il s'agit de juger un de ses membres accusé de trahison ou de félonie; en dehors de ces deux crimes, les pairs sont justiciables des tribunaux ordinaires.

Les deux Chambres n'admettent pas l'intervention des tribunaux ordinaires, quand il s'agit du maintien de leur dignité ou de leurs attributions; elles peuvent faire arrêter quiconque y a porté atteinte, le juger et le condamner à l'amende, à la prison et même à la mort. Une personne arrêtée par l'ordre de l'une des deux Chambres ne peut être remise en liberté par un Writ d'habeas corpus[2]. Il n'est pas même nécessaire

[1] Cox, *The british commonwealth, a commentary on the institutions and principles of British government.*

[2] Fischel, *ibid.*, t. II, 274.

Digitized by Google

que les motifs d'accusation soient indiqués dans l'ordre d'arrestation (*Warrant*). Bien plus, autrefois la Chambre des communes ne faisait pas usage de Warrant; elle chargeait verbalement le sergent d'armes de procéder à l'arrestation.

Les deux Chambres ont le même droit vis-à-vis de leurs membres que vis-à-vis de ceux qui n'en font pas partie; en 1810 celle des communes s'étant crue insultée par un de ses membres, sir Francis Burdett, elle décerna un mandat ordonnant qu'il serait incarcéré à la Tour de Londres.

L'auteur de tout libelle contre l'une des Chambres ou contre l'un de leurs membres, peut être saisi et traduit devant elles. Le 19 avril 1831 l'imprimeur du *Times* fut condamné à cent livres d'amende et à la prison pour un temps indéterminé, parce qu'il avait appelé le comte de Limerick : une chose ayant la prétention d'être un homme, « *a thing with human pretensions*[1]. » Lord Brougham a raison de soutenir que cette juridiction viole les principes constitutionnels, puisqu'elle confond le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif, et prive l'accusé de l'assistance du jury.

Non seulement chaque Chambre en particulier, mais le Parlement tout entier peut devenir une Cour de justice criminelle; il peut statuer sur la vie et sur la liberté des citoyens par une loi spéciale rendue dans laforme législative ordinaire. Cette loi d'un caractère

[1] Erskine May, *Hist. const.*, II, 289.

Digitized by Google

particulier porte le nom de *Bill of attainder;* elle peut infliger toute espèce de peine même contrairement au droit commun[1]. Tandis que l'*impeachment* s'applique toujours à une violation de principes reconnus par la loi ou par la coutume, le *Bill d'attainder* sert à punir des actes auxquels la loi n'a point attaché de pénalité. C'est la confusion absolue des pouvoirs législatif et judiciaire.

Cette manière expéditive de se débarasser d'adversaires incommodes, fut particulièrement usitée sous Henri VIII. Thomas Morus et l'évêque Fisher périrent victimes de bills d'attainder; il en fut de même de Strafford le ministre de Charles Ier. Le dernier de ces bills fut porté contre la reine Caroline en 1820; il cassait son mariage avec Georges IV et la déclarait déchue de tous ses honneurs et dignités.

[1] Fischel, t. II, p. 351.

Digitized by Google

CHAPITRE III

DE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF EN HONGRIE

L'histoire des institutions de la Hongrie offre de grands rapports avec celle de l'Angleterre; on y trouve aussi, une constitution qui se développe sans interruption depuis l'an 1,000 jusqu'à nos jours; on y rencontre, de bonne heure, la division du pouvoir législatif en deux chambres. Si nous insistons longuement sur cette histoire, c'est qu'elle est non moins importante, pour la science politique, que l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre; elle est même plus instructive encore, car les institutions de la Hongrie ont eu à lutter contre des dangers bien autrement grands que ceux auxquels ont été exposées celles de l'Angleterre.

De cette étude il ressortira, croyons-nous, que, si les institutions de la Hongrie ont victorieusement triomphé de ces dangers, c'est principalement grâce à la pondération qu'elles ont reçue de la division du pouvoir législatif.

Le peuple Magyar qui envahit l'ancienne Dacie était non seulement vaillant, mais il avait encore une remar-

Digitized by Google

quable organisation, ainsi que nous l'apprend un auteur contemporain, l'empereur d'Orient Léon VII[1]. Il se composait d'une fédération de sept tribus, dont les chefs avaient juré fidélité au prince autour duquel ils s'étaient réunis. Ce prince s'engageait à consulter les chefs dans les affaires importantes et à respecter leurs droits[2]. Une assemblée de tous les guerriers complétait la constitution. On voit donc ici poindre la division du pouvoir législatif.

Après la conquête, une Assemblée générale se tint près de Szegedin ; les terres furent partagées en deux parts dont on attribua l'une au prince et l'autre aux chefs des tribus et à leurs compagnons. Une partie de la population devint serve. Tous les conquérants furent nobles et formèrent une aristocratie dont les membres restaient égaux en droits.

Sous Saint-Etienne, auquel le pape accorda le titre de roi, les institutions politiques et les lois civiles reçurent des perfectionnements qui furent d'abord soumis à un Conseil de prélats et de grands dignitaires tels que les gouverneurs des *Comitats*, et ensuite ratifiés par une Assemblée de tous les Magyars[3].

Le roi jouissait d'un grand pouvoir, ainsi qu'il arrive, après la conquête d'un peuple par un autre. Dès l'époque de Saint-Etienne on trouve : « Un

[1] Léon VII, *Tactica*, chap. XVIII. Cet ouvrage a été traduit en français par Maizeroy.

[2] Sayous, *Histoire générale des Hongrois*, t. I, p. 33.

[3] Kovachich, *Vestigia comitiorum apud Hungaros*. Buda, 1790.

Digitized by Google

» heureux équilibre de l'unité nationale et de l'in-
» dépendance locale qui a donné à la Hongrie la
» force de survivre à d'affreux malheurs[1]. » Le pays fut divisé en 60 *Comitats (comitatus)* qui existent encore avec leur organisation ; à la tête de chaque comitat fut placé un Comte *(comes*, en Magyare *Foispan)*, nommé par le roi et chargé de l'Administration, mais obligé de prendre l'avis de l'Assemblée générale des Magyars du comitat.

Des commandants militaires *(Jobbagiones regni)* choisis par le roi et ne relevant que de lui, furent placés à la tête de corps d'armée permanents cantonnés dans les différentes parties du royaume. Des terres furent affectées à l'entretien de ces corps. Il y avait en outre l'*Insurrection,* c'est-à-dire la levée en masse de tous les Magyars, lorsque les intérêts du pays le demandaient.

Dans toute la première partie de l'histoire de la Hongrie, la royauté est élective ; Saint-Etienne n'ayant pas laissé d'enfant mâle, « les trente années
» qui suivirent sa mort offrent un déplorable tableau
» de guerre civiles et de sanglantes rivalités prin-
» cières[2]. » Béla Ier élu en 1061 inaugura le système réprésentatif ; les comitats purent envoyer deux députés pour les représenter à la Diète. Son gouvernement fut habile, et respectueux des libertés nationales ; malheureusement son règne fut court.

[1] Sayous, *Histoire des Hongrois*, t. I, p. 105.
[2] Sayous, ibid., t. I, p. 139.

Digitized by Google

Des compétitions pour le trône recommencèrent ; après des luttes sanglantes, Ladislas, fils de Béla, régna paisiblement de 1077 à 1095. Pendant ces 18 ans, des assemblées nationales votèrent de nombreuses lois pour rétablir l'ordre [1]; des pénalités sevères furent édictées contre les violateurs des lois et contre les juges prévaricateurs. Ladilas envoya, de comitat en comitat, deux commissaires royaux chargés de contrôler l'Administration de la justice et de veiller à ce que les grands ne protégeassent aucun coupable.

Dans toute leur histoire, les Hongrois se distinguent par deux caractères qui semblent contradictoires, mais qui ne le sont pas : par un violent amour de la liberté et par un grand sentiment de la légalité. Chez les peuples soumis à une bonne constitution, le respect de l'autorité et de la loi naît du besoin même de protection contre les excès de la liberté.

Le successeur de Ladislas fut son neveu Koloman, prince lettré et actif qui compléta les lois de son prédécesseur. Il institua des cours de justice, composées de juges nommés par lui, et une cour suprême présidée par le *Palatin*.

Les années qui suivent la mort de Koloman sont encore troublées par des compétitions princières dues à la lutte entre l'ancienne coutume des Magyars, comme de tous les peuples nomades, qui réglait que

[1] Ces lois forment 3 livres dans la collection Endlicher, *Rerum hungaricarum monumenta Arpadiana* 1849.

Digitized by Google

l'aîné de la famille héritait du commandement, et la nouvelle coutume, qui tendait à s'établir, suivant laquelle le fils du roi, fut-il mineur, devait succéder à son père.

Au milieu de ces compétitions, les rois cherchèrent à s'attirer des partisans par des concessions de terres et par l'octroi de privilèges. Ils laissèrent les titulaires des grandes charges publiques, particulièrement les comtes placés à la tête des comitats et les commandants militaires *(Jobbagiones regni)*, s'emparer de l'hérédité de leurs charges et de celle des terres qui y étaient attachées. André II (1205) confirma toutes ces usurpations, comme l'avait fait Charles le Chauve en France, par l'édit de Kiersy, La Hongrie était sur le chemin de la féodalité; c'est ainsi, qu'au sein de la noblesse égalitaire des Magyars se forma une puissante oligarchie disposant de l'armée, de l'administration, et tendant à se mettre au dessus des lois. L'oppression du peuple noble qui en résulta fit naître une réaction; une diète convoquée en 1222, força André II à révoquer l'hérédité des fonctions et des dignités. C'est dans cette importante Assemblée que fut votée la célèbre Constitution qui porte le nom de Bulle d'or *(Bulla Aurea)*. Cette *Grande charte* de la Hongrie restaure la liberté et les anciennes institutions, mais elle n'est pas obtenue comme en Angleterre, par la haute aristocratie; elle est au contraire, dirigée contre cette aristocratie, et en même temps contre l'arbitraire royal.

Les motifs de la réforme sont indiqués dans le

Digitized by Google

préambule[1] : « Comme la liberté fondée par Saint-
» Etienne, aussi bien celle des nobles que celle des
» autres habitants du royaume a été, sur plusieurs
» points diminuée par le bon plaisir de quelques rois...
» nous garantissons la liberté octroyée par le saint
» roi, et nous ordonnons d'autres mesures salutaires
» à notre royaume :

» 1° Nous établissons que nous sommes obligés,
» chaque année, de tenir une Assemblée solennelle
» où tous les nobles pourront assister ;

» 16° Nous ne donnerons pas dorénavant les comi-
» tats et les emplois à titre héréditaire ;

» 18° Nous permettons à tous les nobles grands
» et petits, sans excepter notre fils, d'être sur un pied
» d'égalité ; aucun ne doit souffrir de dommage dans
» ses biens ;

» 31° Si quelqu'un de nos successeurs ou nous-
» même voulait agir contrairement à notre ordon-
» nance, les évêques, les autres grands et tous les
» nobles de notre royaume auraient le droit de faire
» remontrance et de résister, sans être accusé de tra-
» hison, (*sine nota alicujus infidelitatis*). »

Ce dernier article 31 a joué un grand rôle dans l'histoire de la Hongrie; il donnait à la nation le droit de se soulever contre l'arbitraire royal.

La maison d'Arpad s'éteignit en 1301 dans la personne d'André III. Plusieurs princes rattachés à cette

[1] La *Bulla aurea* a été traduite par M. Sayous, dans son *Hist. de la Hongrie*, t. I, p. 227.

Digitized by Google

maison par alliance, se disputèrent sa succession, entre autres Wenceslas de Bohême, Otto de Bavière et Charles Robert d'Anjou; ce dernier l'emporta. Les princes de la maison d'Anjou essayèrent d'importer, en Hongrie, les institutions féodales. Les *Jobbagiones regni* furent créés barons *(barones, principes regni)*; un grand nombre de titres de princes, de comtes et de barons furent distribués, même à ceux qui n'exerçaient aucune fonction publique.

Le service militaire ne fut plus composé seulement d'hommes groupés autour des forteresses de chaque comitat, mais aussi de corps de troupes (*bandiera*) levés par les grands seigneurs, sur leurs terres. Ceux qui amenaient un nombre considérable de soldats avaient le droit de les commander et de les faire combattre sous leur propre bannière. Les Bannerets (*Zaszlos*) devinrent plus tard les principaux éléments de la chambre des Magnats. A cette aristocratie, il faut ajouter les évêques et hauts dignitaires du clergé, qui possédaient d'immenses richesses et qui avaient une grande influence dans les conseils du roi.

La féodalité ne devait pas cependant recevoir son entier développement en Hongrie[1]; elle trouva un obstacle invincible dans une nombreuse petite noblesse, véritable peuple noble trop énergiquement jaloux de sa liberté pour se soumettre à la hiérarchie féodale.

[1] C'est un point qui a été mis en lumière par Hajnik dans un mémoire en Magyar intitulé : *La Hongrie et l'Europe féodale*, Pesth 1867.

Digitized by Google

Ce peuple noble protesta sans cesse contre la domination des grands, et trouva son point d'appui dans les Assemblées de comitat où tous les Magyars se réunissaient, plusieurs fois chaque année, pour discuter et régler les affaires locales. Les Fo-ispans conservèrent leur caractère de fonctionnaires publics; la souveraineté ne fut pas émiettée aux mains de grands vassaux, et la royauté n'eut pas besoin d'un pouvoir absolu pour constituer l'unité de la nation.

Les rois de la maison d'Anjou convoquèrent rarement les diètes, quoiqu'ils eussent juré la Bulle d'or; ils gouvernèrent avec un Conseil composé d'officiers de la Couronne et de grands seigneurs rendus dévoués par des faveurs.

Après l'extinction de cette maison qui ne fournit que deux rois, les compétitions recommencèrent. Sigismond de Luxembourg, qui avait épousé la fille du dernier roi, fut appelé à la couronne. Sous son règne, et à la diète de Temesvar, (1397) s'accomplirent d'importants progrès dans la constitution : le système réprésentatif, déjà autorisé par un article additionnel à la Bulle d'or, devint la règle; de plus la diète se divisa en deux Chambres. Dès l'année 1298, la petite noblesse avait voulu en exclure les oligarques, parce que les princes, les comtes et les barons formant le Conseil du roi, appuyaient généralement le souverain dans ses efforts pour développer sa puissance. En ce faisant, c'était leur propre pouvoir que les oligarques augmentaient, puisque l'autorité du roi ne pouvait s'exercer que par leur entremise.

Digitized by Google

Il y eut donc antagonisme entre la petite noblesse et l'oligarchie, et cet antagonisme aboutit, en 1397, à la division du pouvoir législatif en deux chambres : la Table des Magnats (*Forendi Haz*) et la seconde Table, les Ordres (*Also-tabla*, *Rendek*). La première était formée des hauts dignitaires auxquels appartenaient les grandes charges de l'État, des comtes suprêmes placés à la tête des comitats, des princes comtes et barons, titrés sans avoir d'office. Tous les fils de ces derniers seigneurs partageaient les titres de leurs pères et entraient à 24 ans dans la chambre des Magnats; il faut y joindre, les archevêques, les évêques, les abbés, tant catholiques que grecs.

La seconde Table se composa de quatre députés par comitat, et de représentants des villes libres. Les députés votaient par comitat et non par tête, ce qui donnait à chacune de ces circonscriptions une personnalité politique; ils étaient nommés dans les assemblées ou congrégations composées de tous les propriétaires Magyars des comitats. Ces congrégations ont conservé jusqu'en 1848, leurs mœurs, leurs coutumes, et même, à un certain point, leurs idées; on peut donc placer ici la description qu'un auteur en a faite en 1847[1].

« Les membres de l'assemblée, les électeurs se » montrent généralement dans leurs costumes de » paysan; leurs paroles sont brèves et bruyantes;

[1] De Gérando, *De l'esprit public en Hongrie depuis la révolution française*, 1 vol. in-8°. Paris, voir p. 150.

Digitized by Google

» l'éclair du sabre se mêle souvent au tonnerre des » voix. Une liberté illimitée est dévolue aux orateurs » et l'effet de leurs discours est tout puissant sur des » hommes simples qui à travers leur ignorance ont » un fier sentiment de l'honneur national. » Ces nobles sont pour la plupart de véritables paysans cultivant eux-mêmes leurs terres, vivant du travail de leurs mains, et quittant leur charrue pour assister à l'assemblée. Ils sont au nombre de 7 à 8 cent mille dans le royaume; ils forment l'élément populaire vis-à-vis de l'oligarchie.

Des milliers d'hommes se rassemblent donc, de tous les points du comitat, dans la ville où se fait l'élection des députés; ils arrivent à cheval ou dans des charrettes garnies de bottes de foin. Ils sont armés de sabres ou de hachettes aiguës, car l'assemblée, c'est l'armée délibérant; on retrouve le même fait chez tous les peuples, au début de leur histoire; à Rome, dans les comices par centuries; en Angleterre, à l'époque saxonne; et en France sous les Mérovingiens. La réunion du comitat se tient en plein air; les autorités seules siégent dans un bâtiment situé au centre du lieu de l'élection. Les électeurs se rangent en deux camps, selon l'opinion et les noms pour lesquels ils votent. Généralement, on voit de suite de quel côté est la majorité; dans le cas contraire, on compte les individus de chaque camp. L'assemblée discute les affaires qui seront soumises à la diète et impose aux députés les votes qu'ils doivent émettre.

Toute la population d'alentour vient assister à

Digitized by Google

l'élection ou apporter les vivres nécessaires aux électeurs; on mange, on boit, on danse au son des instruments et des airs nationaux; quelquefois on se bat et le sang coule.

La congrégation ne se réunit pas uniquement pour nommer des députés, elle se rassemble encore tous les trois mois pour discuter les affaires du comitat. C'est dans ces assemblées fréquentes, dans cette vie politique incessante, que les Magyars ont puisé l'énergie indomptable, qui leur a donné la force et la volonté de résister à ceux qui ont voulu porter atteinte à leurs droits; c'est aussi là qu'ils ont puisé la confiance dans les moyens légaux pour conserver leur liberté, ainsi que cet amour de la légalité qui est un des caractères distinctifs du peuple magyar.

Le chef du comitat, le Comte suprême, est nommé par le roi, mais comme il est souvent absent ou occupé de ses plaisirs, il choisit, parmi les propriétaires du comitat, un vice-comte (*alispan*) pour administrer à sa place; il doit le faire agréer par la congrégation.

Cette Constitution remarquable, qui a discipliné un tempérament plus bouillant et plus mobile que le tempérament français lui-même, était complétée par une institution que l'on retrouve également chez tous les peuples germains, après leur établissement dans l'empire romain. Le roi était assisté dans son gouvernement par un officier portant le nom de *Palatin,* et qui avait été d'abord nommé à vie par lui[1]. Cette

[1] Art. 2 de la confirmation de la Bulle d'or par André II.

Digitized by Google

magistrature devint annuelle au temps de Bela IV, puis elle fut de nouveau conférée à vie sous Louis II[1]. A cette époque elle devint élective; la diète en choisissait le titulaire parmi quatre candidats présentés par le roi. Le palatin peut être comparé aux maires du palais des rois mérovingiens; il exerçait des fonctions tout à la fois politiques, judiciaires et militaires. Il était chargé de convoquer la diète et il la présidait; il exerçait la justice suprême; il était le général en chef de l'armée; il gouvernait le royaume en cas de minorité du roi. Lorsqu'il fut nommé par la diète, il devint un véritable ministre responsable, un gardien des libertés nationales; il transmettait au roi les réclamations de la diète.

Malheureusement des causes extérieures, telles que les guerres de religion et l'invasion turque allaient venir troubler la marche de cette constitution. Sigismond fut élu empereur d'Allemagne en 1419, et la Hongrie devint l'instrument de son ambition et de son fanatisme; il se lança dans une longue et fâcheuse guerre contre les Hussites de la Bohême. Cette guerre empêcha les Hongrois de tourner leurs forces contre les Turcs qui, avec d'immenses forces, s'avançaient jusqu'à Belgrade.

Une diète déclara Élisabeth, fille de Sigismond, reine de Hongrie, et lui associa son époux Albert d'Autriche, ce qui fit entrer pour la première fois la sainte Couronne dans la Maison des Habsbourgs. Lors de son couronnement, le 1er janvier 1438, Albert

[1] Decretum Ludovici II 1526, art. XXII.

Digitized by Google

dut promettre de résider à Bude et de ne pas accepter l'empire sans le consentement des hongrois ; en retour, la diète prit l'engagement d'appeler au trône les enfants qu'Albert aurait d'Élisabeth ; mais Albert n'ayant laissé qu'un fils posthume, les Hongrois, en présence du danger que leur faisaient courir les Turcs, élurent Wladislas déjà roi de Pologne. Ils comprirent, dès cette époque, la nécessité, pour un royaume d'une force secondaire comme le leur, de ne pas rester isolés. Cette nécessité est la clé de toute leur histoire jusqu'à nos jours, car cette histoire se résume dans la lutte entre ceux qui ont voulu l'union avec un peuple voisin et ceux qui ont combattu pour conserver l'autonomie absolue de leur pays.

En 1441, les Hongrois commencèrent, avec l'aide des Polonais et des Allemands, à combattre les Turcs. Après plusieurs succès, ils subirent une sanglante défaite à Varna. Le roi Wladislas y perdit la vie. Une diète convoquée à Bude, en 1445, proclama l'enfant posthume d'Albert d'Autriche, Ladislas, qui réunit sur sa tête les trois couronnes de Hongrie, de Bohême et d'Autriche. Ladislas étant mineur, Jean Hunyade fut nommé gouverneur général et investi de tous les pouvoirs souverains, sous le contrôle de la diète.

Hunyade mourut après avoir forcé les Turcs à lever le siège de Belgrade. A la mort de Ladislas, Mathias Corvin, fils de Hunyade, fut élu roi de Hongrie dans une diète tenue à Pesth en 1458.

La vie politique devint très active sous Jean Hunyade

Digitized by Google

et sous Mathias Corvin ; les diètes étaient convoquées tous les trois ans. Pour les affaires courantes, Mathias réunissait seulement les magnats qui furent ainsi appelés à prendre une grande part à l'administration et à la direction du gouvernement. La Constitution marchait régulièrement; les rapports du souverain et des deux Chambres avaient toutes les formes du régime parlementaire; on disait : « Le roi, les prélats et les » barons se sont mis en communication sur les ques- » tions avec la communauté du royaume[1]. » La communauté du royaume, c'était l'assemblée des députés des comitats et des villes.

Sous Mathias Corvin les assemblées des comitats se réunissaient fréquemment; elles étaient un foyer de résistance de la petite noblesse contre l'oligarchie. La diète de 1486 donna un nouveau développement à leur pouvoir; elle décida que les commissaires, nommés par le roi pour assister le Fo-ispan et l'alispan dans leur administration, seraient à l'avenir élus par la noblesse. Les commissions provinciales permanentes, adoptées de nos jours par presque toutes les nations de l'Europe, datent donc de quatre siècles en Hongrie. Ce pays devint un des royaumes les plus puissants de l'Europe; il faillit absorber l'Autriche. Il n'y a pas de frontières naturelles entre eux, et fatalement l'un devait absorber l'autre. Mathias

[1] *Rex, prœlatique et barones commnnicaverunt ea cum communitate regni, quantum opus fuit.* Szalay, *Histoire de Hongrie* en magyar et en allemand, 1850. Tome III, p. 233.

Digitized by Google

Corvin, sous prétexte de combattre les Hussites, s'empara de la Bohême et s'en fit proclamer roi. L'empereur d'Allemagne qui, comme chef de la Maison d'Autriche, avait des prétentions sur la Bohême, lui déclara la guerre, mais il fut vaincu et forcé de s'enfuir de sa capitale. Il dut consentir un traité où il reconnaissait Mathias pour souverain de la Silésie et de la Moravie, et pour héritier du roi de Bohême. La guerre recommença entre les deux rivaux; le roi de Hongrie conquit tout l'archiduché d'Autriche et s'empara de Vienne. « Un empire presque aussi vaste que » l'Autriche actuelle semblait fondé et aucun prince » ne pouvait songer à lutter contre les armes et la » politique également victorieuses de Corvin[1]. »

Il y avait cependant un obstacle insurmontable aux projets de Mathias Corvin de faire de la Hongrie le centre d'un grand empire. La race magyare est isolée en Europe, elle ne trouvait d'appui solide ni chez les Allemands ni chez les Slaves; les Allemands surtout ne pouvaient admettre la suprématie d'un peuple allié à la race mongole et parlant une langue étrangère au reste de l'Europe.

Mathias Corvin ne laissait qu'un fils naturel que la petite noblesse, défiante d'une royauté étrangère, voulait proclamer roi. Cependant la diète de 1490, nomma Ladislas, fils de Casimir, déjà roi de Pologne et de Bohême. Ce choix fit naître la discorde. L'empereur Maximilien en profita pour recommencer

[1] Sayous, *Hist. de la Hongrie*, t. Ier, p. 465.

Digitized by Google

les hostilités et pour imposer à Ladislas le traité de Presbourg, par lequel il reprenait l'archiduché d'Autriche, et devenait roi de Hongrie si Ladislas ne laissait pas de fils. Ce traité excita une violente colère au sein de la petite noblesse, qui avait rêvé l'empire d'Allemagne, et qui tout au moins voulait l'entière indépendance du royaume de Saint-Étienne; l'opposition trouva un chef éminent dans Étienne Verböczy, véritable type du génie national dans ce qu'il a d'exclusif. « Il était patriote et légiste dans l'âme; l'ar-
» deur intense de son zèle pour le pays s'enfermait
» en quelque sorte instinctivement dans une formule
» juridique[1]. » Il repoussait les rois étrangers; il haïssait plus encore l'Autrichien que le Turc; il n'aimait pas les grands seigneurs, qui se mettaient souvent au-dessus des lois et qui opprimaient la petite noblesse. Il anima une longue série de diètes de ses sentiments. Ladislas ayant manifesté l'intention de marier sa fille à un prince autrichien, la diète de 1505 déclara traître quiconque soutiendrait un prétendant étranger; cette résolution fut acclamée dans les Assemblées des comitats.

A partir de cette époque, deux politiques se dessinent nettement, celle qui veut l'indépendance absolue de la Hongrie et celle qui veut l'alliance avec l'Autriche. Cette dernière politique fut principalement soutenue par les Magnats et par ceux qui comprenaient que leur pays deviendrait la proie des Turcs, s'il restait isolé;

[1] Sayous, ibid. t. II, p. 33.

Digitized by Google

ils acceptaient l'union avec l'Autriche, pourvu que les libertés nationales fussent garanties.

Ladislas, appuyé sur ce dernier parti, promit sa fille au petit archiduc Ferdinand, malgré la déclaration de la diète de 1505. Ce mariage devait s'accomplir plus tard et asseoir définitivement les Habsbourgs sur le trône de Saint-Etienne. Un fils étant né à Ladislas, l'alliance fut resserrée par les fiançailles de ce fils avec Marie d'Autriche, sœur de Ferdinand.

A la mort de Ladislas (1516) son fils encore mineur fut élevé au trône. Les conseillers du jeune roi cherchèrent inutilement dans l'Europe divisée par des rivalités dynastiques, des alliés contre les Turcs, qui menaçaient cependant l'Europe entière. La Hongrie elle-même était divisée; le palatin Perenyi convoquait la diète à Bude, mais les Magnats seuls s'y rendaient ; les représentants de la petite noblesse, convoqués par Verböczy, se réunissaient d'abord à Tolna, puis à Hatvau ; cette dernière Assemblée déclara le palatin déchu de ses fonctions et le remplaça par Verböczy. Un décret royal dénonça celui-ci et ses adhérents, comme ennemis publics et comme rebelles.

Au milieu de ces rivalités, Soliman quittait Constantinople (1526) à la tête d'une armée de cent mille hommes. Les Hongrois subirent la terrible défaite de Mohacs ; le roi y perdit la vie. Cette mort ne fit qu'augmenter les dissensions intérieures. Le parti national voulait pour roi Jean Zapolya, un des plus puissants seigneurs Hongrois, dont le père s'était distingué comme lieutenant de Mathias Corvin.

Digitized by Google

Deux diètes rivales se réunirent, l'une à Comorn, l'autre à Tokay. « Ainsi commençait à se dessiner » ces deux Hongries : la Hongrie Orientale souvent » alliée des Sultans ou assurée de leur neutralité, et » la Hongrie occidentale résolue à combattre, non » sans indépendance, sous le drapeau autri- » chien.[1] »

La diète de Tokay nomma Jean Zapolya roi de Hongrie, et celle de Comorn, refugiée à Presbourg, proclama Ferdinand d'Autriche, qui jura de respecter la Constitution et les libertés nationales. Zapolya et Verböczy se jetèrent résolûment dans l'alliance ottomane; leur ambassadeur à Constantinople ne fut pas rebuté par le mépris insultant avec lequel la proposition d'une alliance fut reçue par le gouvernement turc. Le « royaume est à nous, lui dit le » grand vizir, ce n'est pas la couronne qui donne le » pouvoir, ce n'est pas l'or ni les pierreries, c'est le » fer, c'est le sabre qui assure l'obéissance. Donc que » ton maître saisisse le bras de notre maître et le » reconnaisse pour son seigneur ; alors nous pourrons » réduire en poussière Ferdinand et ses amis.[2] »

La vassalité fut acceptée, et un traité conclu en vue d'une expédition contre l'Autriche.

Au printemps de 1529, Soliman traversa la Hongrie ; le roi Jean vint lui présenter ses hommages,

[1] Sayous, ibid. t, II, p. 59.

[2] Voir la relation, en Italien, de Francesco della Valle et un récit de Contarini, en latin.

Digitized by Google

non loin du fatal Mohacs; il baisa la main du Magnifique et s'assit auprès de lui. Pour comble d'humiliation, un bey fut chargé d'enlever la sainte Couronne et son gardien. La conduite de l'archevêque primat Varday fut encore plus déplorable; il livra la place et l'artillerie de Gran et figura en personne au siège de Vienne.

Jean Zapolya mourut en 1540 laissant un fils. Les tuteurs du jeune prince, Valentin Török, Verböczy et Martinuzzi continuèrent l'alliance turque; une armée ottomane délivra Bude assiégée par l'armée allemande; puis Soliman déclara que cette ville resterait entre ses mains; il transforma la principale église en mosquée. Le jeune fils de Zapolya fut envoyé en Transylvanie; Verböczy accepta la charge de juge suprême des chrétiens sujets du sultan.

Voilà à quels résultats aboutissait la politique du parti qui défendait l'autonomie complète de la Hongrie. Il se fit enfin une réaction; les principaux Magnats, Bathory, Perenyi, Hommonay, conjurèrent Ferdinand de sauver leur pays. Une diète convoquée à Besterczebanya vota une levée en masse, à condition que Ferdinand en personne viendrait prendre le commandement. La première campagne ne fut pas heureuse, mais en 1544 l'armée austro-hongroise remporta quelques succès; les progrès des Turcs furent arrêtés et un traité de paix fut conclu sur la base de l'*uti possidentis*. La guerre reprit en 1593, l'importante forteresse de Raab, et Gran la ville primatiale de la Hongrie furent reconquises. La campagne

Digitized by Google

aboutit au traité de paix de Sitvatorok, qui fut un premier pas vers l'expulsion des Turcs; la délivrance devait cependant se faire attendre encore 60 ans ; ce qui la retarda, ce furent les guerres de religion.

La Réforme, en Hongrie, avait été une protestation du parti autonomiste contre l'Autriche. En haine des Allemands, les réformés magyars avaient repoussé le luthérianisme et adopté le calvinisme[1] Pendant la guerre contre les Turcs, les généraux allemands Basta et Belgioso persécutèrent les protestants, expulsèrent leurs pasteurs, et se livrèrent à tous les excès de l'intolérance religieuse

La Transylvanie devint le centre de la résistance des protestants. Une assemblée y proclama Bocskay roi de Hongrie, et déclara traîtres tous ceux qui ne soutiendraient pas le parti national. Bocskay résista avec succès au parti allemand; la paix de Vienne (1606) le reconnut comme prince héréditaire de Transylvanie et assura la liberté de conscience à toute la Hongrie. Il fut convenu qu'une prochaine diète examinerait les griefs de la nation et nommerait le palatin; qu'en l'absence du roi, la Hongrie serait gouvernée par un archiduc; que le commandement des places ainsi que les autres emplois ne pourraient être confiés qu'à des régnicoles, sans acception de croyances[2]. Cette convention reçut une sérieuse application et Mathias, frère de l'Empereur Rodolphe, fut

[1] De Gerando, *De l'esprit public en Hongrie*, p. 13.
[2] Sayous, t. II, p. 130.

Digitized by Google

avec enthousiasme couronné roi de Hongrie ; le protestant Thurzo fut élu palatin.

Ici commence l'union ininterrompue de la Hongrie et de l'Autriche; cette union n'a pas été sans orages, mais nous croyons que les avantages l'ont emporté de beaucoup sur les inconvénients. Elle a produit un résultat inappréciable; elle a fait cesser une des causes les plus fâcheuses de troubles et de guerres civiles, l'élection de la royauté; elle a préservé la Hongrie du sort de la Pologne; seule, elle lui a permis de conserver ses libertés. Nous allons montrer par la série des diètes convoquées presque sans interruption et jouissant d'une grande liberté de parole, que l'oppression subie par la Hongrie a été très exagérée. Nous montrerons aussi le rôle des deux Chambres, et particulièrement le rôle utile de la Chambre des magnats dans la lutte contre l'Autriche.

Au tolérant Mathias succèda, comme empereur d'Allemagne (1619), le fanatique Ferdinand. A son couronnement, la diète lui fit jurer dix-sept conditions parmi lesquelles celle de laisser à tous les Hongrois, magnats, nobles, bourgeois, soldats et paysans, le libre exercice de leur religion[1].

La guerre de Trente ans vint rallumer les querelles religieuses en Hongrie. Trois partis s'y trouvaient en présence. D'abord le parti catholique et autrichien, dont le chef était le cardinal Pazmany, et

[1] Pour ces 17 conditions voir les *Decreta ferdinandi*, dans le *Corpus juris Hungarici*.

Digitized by Google

qui poussait Ferdinand à la destruction des institutions nationales de la Hongrie; il voyait dans les libertés politiques un appui pour la Réforme. En opposition à ce parti, les réformés et les autonomistes, réunis en diète à Presbourg, élurent pour roi Bethlen-Gabor, prince de Transylvanie. Un troisième parti, à la tête duquel étaient les grands magnats Esterhazy et Forgacs, cherchait à concilier les deux partis extrêmes; il voulait l'union à l'Autriche, mais avec la conservation des libertés nationales; son appui principal était dans la Chambre des magnats. Ce dernier parti l'emporta, Esterhazy fut élu palatin. La pacification de Linz (1645) vint confirmer la paix de Vienne et garantir de nouveau la liberté religieuse et la constitution. Georges Rakoczy fut reconnu prince héréditaire de Transylvanie. « La » nation tenace des magyars sortait encore une fois » de tant de difficultés et de tant de pièges, ayant » perdu moins de sang que la plupart des peuples » de l'Europe et conservant plusieurs de ses libertés [1].»

On peut dire qu'elle les conservait toutes, sauf son autonomie complète, et si elle était unie à l'Autriche, c'est qu'elle en avait manifesté la volonté en maintes occasions.

La guerre contre les Turcs recommença en 1662; le grand visir Keuprili s'était avancé victorieusement jusqu'auprès de Presbourg, lorsque Montecuculli remporta sur eux la célébre victoire de Saint-

(1) Sayous, t, II p. 152

Digitized by Google

Gothard (1664). L'Allemagne, épuisée par la guerre de Trente ans, conclut avec la Turquie le traité de Vasvar, à la grande indignation des Hongrois, dont le pays restait en grande partie entre les mains des Ottomans. Ce qui augmentait leur opposition, c'est que Léopold ne cachait pas son antipathie pour les libertés hongroises ni son désir de les amoindrir. Il convoqua à Vienne une réunion de magnats et d'évêques, destinée à remplacer la diète; mais il trouva dans cette assemblée une résistance invincible à ses desseins; plusieurs de ceux qui avaient reçu une convocation refusèrent même de s'y rendre.

Les chefs du parti national profitèrent du mécontentement général pour préparer un soulèvement. Pierre Zrinyi songeait à se faire élire roi et à faire nommer son gendre Rakoczy, prince de Transylvanie; Nadasdy voulait être élu palatin. Ils recherchèrent l'alliance de la Porte et de la France et levèrent quelques troupes. Cette insurrection, faite dans un intérêt encore plus personnel que national, échoua devant le refus du pays d'y prendre part. Les trois chefs Zrinyi, Frangepan et Nadasdy furent arrêtés, condamnés et exécutés le 30 avril 1671. La répression ne s'arrêta pas là. On avait fourni à Léopold un prétexte pour suspendre la Constitution, et pour sévir contre les adversaires de son gouvernement; un tribunal militaire condamna à d'atroces châtiments les insurgés illustres ou obscurs, et même des hommes inoffensifs qui n'avaient commis d'autre crime que celui d'être protestants. Un second tribunal exceptionnel, présidé par le

Digitized by Google

Primat de la Hongrie, fit comparaître par centaines, des pasteurs et des instituteurs de la religion réformée; ceux qui ne voulurent pas abjurer se virent condamnés à la prison ou aux galères.

Ces persécutions ranimèrent l'insurrection; Emerich Tokoli, dont le père avait été compromis dans la conspiration, fit une guerre de partisans et entretint longtemps l'agitation dans le pays.

L'empereur Léopold comprit la nécessité de pacifier la Hongrie. Plusieurs assemblées de Magnats et d'évêques se prononcèrent en faveur de la conciliation; une diète fut convoquée en 1681, les protestants reçurent satisfaction, la constitution fut rétablie et Paul Esterhazy, élu Palatin. Il était temps, car en 1683, Vienne était assiégée par les Turcs et ne dut sa délivrance qu'à l'armée de Jean Sobiesky, composée en grande partie de Hongrois. Tokoli, ayant apporté son concours à l'armée ottomane au siège de Vienne, s'attira de la part du hongrois Kohary, qu'il avait fait prisonnier, cette sanglante apostrophe; « tu es » l'opprobre du nom Magyar. » Tokoli, héros embelli par l'imagination des Hongrois, essaya vainement de convoquer des Assemblées pour soutenir sa prise d'armes.

De 1683 à 1687, l'armée austro-hongroise reconquit la Hongrie sur les Turcs; le traité de Carlovitz ne laissa à ceux-ci que le Bannat de Temesvar. « Les » armées Allemandes rendaient à la Hongrie, l'inap- » préciable service de chasser les ottomans[1]. » Une

[1] Sayous, t. II, p. 173.

Digitized by Google

amnistie fut accordée à ceux qui avaient pris part à l'insurrection de Tokoli, mais celui-ci n'ayant pas déposé les armes, le général autrichien Caraffa, chargé du gouvernement, parut croire à une nouvelle conspiration; il institua un tribunal d'exception, et, pendant l'année 1687, il fit pendre, rouer, tenailler ceux que la réaction politique lui désignait; ce fut un tribunal de sang comparable à ceux que le duc d'Albe avait établis dans les Flandres.

L'empereur désirait une modification à la constitution hongroise; il voulait remplacer la royauté élective par la royauté héréditaire; jusqu'alors le roi devait être reconnu par la diète avant d'être couronné. La diète de 1687, déclara qu'elle n'accorderait l'hérédité que si les supplices cessaient et que si les prisonniers étaient mis en liberté. C'est ce qui fut fait, et alors elle laissa couronner, sans élection préalable, l'archiduc Joseph. Il fut convenu que la Hongrie reprendrait tous ses droits en cas d'extinction de la descendance mâle de la famille des Habsbourgs. La diète accepta aussi l'abrogation de l'article 31 de la Bulle d'or, qui renfermait le droit d'insurrection dans le cas où la constitution serait violée.

La paix fut rétablie en Hongrie pour plus de trente ans; mais en 1701, le parti national fit une dernière tentative dont la Transylvanie fut le centre et Rakoczy le chef. Malgré le secours d'un petit corps de Français, Rakoczy fut vaincu et dut se réfugier à l'étranger. La paix de Szathmar, accordée par l'empereur Joseph Ier, garantit une amnistie générale et le respect de la Constitution.

Digitized by Google

L'ère des insurrections est close; à partir de ce moment, la Hongrie est étroitement unie à l'Autriche dont elle devient le plus ferme soutien. « La cour de » Vienne et la nation Magyare ont compris à la suite » de luttes repétées, qu'elles étaient l'une et l'autre » trop résolues et trop tenaces pour se détruire ou se » dompter. La nation ne refusera plus l'obéissance ; » la maison d'Autriche n'étouffera plus leurs libertés. » Sans doute un tel accord ne se maintiendra pas » entre deux contractants aussi énergiques, sans de » fréquentes mésintelligences, mais elles se produiront » toujours sur le terrain légal, dans les discussions » des assemblées; et pendant plus d'un siècle, la » Hongrie sera véritablement autrichienne, jusqu'au » moment où les nouvelles idées libérales et le réveil » moderne des nationalités feront voir les questions » sous un nouveau jour[1]. »

L'empereur Charles VI, n'ayant pas de fils, la Hongrie devait reprendre, à sa mort, le droit de choisir son souverain; il réussit à obtenir de ce pays aussi bien que de l'Autriche et de la Bohême, que sa fille Marie Thérèse fût reconnue pour l'héritière de ses vastes États. La diète hongroise, comme témoignage de sympathie pour le gouvernement libéral de Charles VI, accepta librement et spontanément (1722) la Pragmatique Sanction qui admet la souveraineté de la ligne féminine des Habsbourgs, avec garantie des libertés nationales. Le système

[1] Sayous, *Hist. des Hongrois*, t. II, p. 195.

Digitized by Google

qui relia les deux pays fut semblable au dualisme actuel. Un Conseil de lieutenance conforme à l'ancienne tradition, entièrement composé de Hongrois et présidé par le Palatin, dirigea l'administration du royaume. Les Magyars attachaient une grande importance à ce Conseil, car il s'agissait pour eux d'être gouvernés par leurs compatriotes ou par la bureaucratie allemande, siégeant à Vienne et imprégnée d'idées absolutistes.

Charles VI, pour enlever tout élément de discorde, intervint en faveur des protestants que les catholiques Magyars persécutaient; « Il brisa la résistance du » Comitat de Pesth, où le parti de la majorité se » montrait plus autrichien que l'Autriche, plus » royaliste que le roi[1]. » Les historiens hongrois ont attribué aux Allemands, toutes les persécutions religieuses dont la Hongrie a souffert, c'est une erreur; il existait, dans ce pays, un parti fanatique qui voulait extirper l'hérésie par la force, et les empereurs d'Autriche durent souvent s'efforcer de le modérer.

Sur maintes questions, les Habsbourgs se sont montrés plus libéraux et plus amis des réformes utiles que les Magyars. En 1728, la Cour de Vienne proposa d'abolir le servage et de prendre pour base de l'impôt, non plus la personne des paysans, mais la terre elle-même.

La propriété a conservé en Hongrie, jusqu'en 1848, le caractère qu'elle présente à l'origine seule-

[1] Sayous, t. II, p. 207.

Digitized by Google

ment des nations modernes. Le conquérant Arpad eut la propriété de toutes les terres; il en garda une partie pour lui et distribua le reste aux magyars comme fiefs. La possession de ces fiefs se transmit à tous les descendants du premier investi, par droit d'*avicitas*. A l'extinction de sa descendance, en ligne collatérale comme en ligne directe, la terre revenait à la Couronne par droit de *fiscalitas*.

Les possesseurs des fiefs divisaient une partie de leurs terres en tenances (*sessiones*) dont l'étendue variait de 16 à 38 arpents, selon la fertilité; ils faisaient cultiver ces tenances par des paysans, autrefois libres mais devenus serfs à la suite d'une révolte comprimée en 1513. Les tenanciers devaient une redevance appelée *dîme urbarienne* et des *corvées* pour la culture des terres que le seigneur n'avait pas concédées. Les paysans acquittaient en outre tous les impôts fonciers.

Les représentants de la petite noblesse protestèrent contre l'abolition du servage proposé par le gouvernement autrichien, et contre la proposition de prendre la terre et non plus la famille du tenancier pour base de l'impôt. Cette dernière mesure les faisait descendre au rang de contribuables puisqu'ils étaient les véritables posesseurs de la terre. La Chambre des députés protesta aussi contre la réorganisation de l'armée, qui en était encore à la levée en masse, à l'*Insurrection* du XIIe siècle; elle s'opposa à l'extension des libertés politiques aux villes développées par le commerce et l'industrie; elle protesta contre toute

Digitized by Google

intervention de l'administration allemande dans les affaires du pays, et cependant cette administration réprimait bien des abus, bien des désordres inhérents au régime aristocratique.

L'esprit particulier des deux Chambres se manifesta à l'occasion des réformes présentées par la cour de Vienne. La Hongrie, formant le tiers de la monarchie des Habsbourgs, ne payait guère que le dixième des charges de l'État. Marie-Thérèse demanda une augmentation de douze cent mille florins. « La Chambre des magnats, pénétrée de l'esprit » aulique, était disposée à y consentir ; les députés, » au contraire, présidés par Georges Fekete combat- » tirent vivement les prétentions royales[1]. »

Une autre preuve des dispositions différentes des Magnats et des Ordres, vis-à-vis de l'Autriche, résulte de leur conduite à l'avènement de Marie-Thérèse qui avait épousé François de Lorraine. Les Magnats et, à leur tête, le primat Esterhazy proposèrent de reconnaître François de Lorraine pour roi de Hongrie, conjointement avec son épouse. Mais les Ordres repoussèrent cette proposition ; Marie-Thérèse fut seule couronnée au cri de *Moriamur pro rege nostro Maria-Theresa*, cri excité par le besoin de se défendre contre une coalition de la Prusse, de la France et de la Bavière (1741). L'Impératrice jura de respecter la Constitution et de sanctionner toutes les lois votées par la diète.

[1] Sayous, II, 223.

Digitized by Google

Joseph II, un prince qui avait étudié la politique dans les livres, animé du désir de déraciner les nombreux abus qu'il voyait autour de lui, et croyant qu'on peut le faire par des règlements, succéda à Marie-Thérèse. Prenant pour idéal l'unité de certains pays comme la France, il voulut réaliser l'utopie de gouverner, par les mêmes lois, tous les peuples de son empire : Hongrois, Slaves, Tchèques, Italiens et Allemands. Il ne consentit même pas à se faire couronner roi de Hongrie, et résolut de dépouiller ce pays de sa Constitution. Il réforma toutes choses du fond de son Cabinet et sans jamais convoquer la diète. Les assemblées des comitats elles-mêmes furent supprimées ; les Alispans furent nommés par le gouvernement de Vienne et révocables par lui ; le pays fut partagé en dix cercles gouvernés par des capitaines de cercles ; l'allemand devint la langue officielle. Toutes ces réformes précipitées excitèrent une grande effervescence ; les assemblées des comitats se rassemblèrent d'elles-mêmes et déclarèrent illégale la levée des impôts. Joseph II échoua devant cette énergique résistance du peuple hongrois ; par une patente du 28 janvier 1790, il révoqua toutes ses réformes, sauf l'édit de tolérance, et à sa mort une réaction en faveur de la liberté se manifesta avec d'autant plus de force que le contre-coup de la Révolution française se faisait sentir. On rappelait le serment du jeu de Paume et la déclaration des droits de l'homme. Les sentiments démocratiques qui ont animé les magyars en diverses circonstances, depuis 1790, s'expliquent par l'an-

Digitized by Google

tagonisme qui s'était formé entre le peuple noble et l'oligarchie. La petite noblesse, comprenant la nécessité de s'appuyer sur le reste de la nation, demanda l'égalité pour tous, elle alla même jusqu'à réclamer l'ancien droit d'élire le roi, parce qu'elle voyait dans la royauté héréditaire, la cause la plus puissante du développement de l'oligarchie.

Léopold II succeda à Joseph II; à son avènement il convoqua la diète de Hongrie. La haute Chambre se composait de 225 princes, comtes et barons héréditaires. Le nombre des magnats présents aux diètes varie beaucoup; un grand nombre sont absents, d'autres sont mineurs. Les veuves et les absents sont représentés, mais leurs mandataires siègent à la seconde Chambre. Les Comtes suprêmes (Fo-ispan) placés à la tête des comitats, étant presque tous pris parmi ceux qui ont le droit de siéger à la Table des magnats, n'apportent pas un élément nouveau dans cette assemblée. Trois seulement de ces comtes tenaient leur emploi à titre héréditaire. Venaient ensuite 38 archevêques, évêques ou abbés. Cette haute Chambre fut présidée par le comte Zichy, la charge de palatin étant vacante depuis le règne de Joseph II[1].

Les Ordres comprenaient les députés des comitats de la Hongrie et des villes royales, ceux des trois comitats de l'Esclavonie, les envoyés des États de la Croatie, des diètes des Kumans et des villes des Heiduques, du district de Thuropolie, les villes de

[1] Sayous, II, 265.

Digitized by Google

Fiume et de Buccani; on y voyait figurer des évêques et des chanoines ou abbés élus par les chapitres, et les mandataires des magnats absents ou de leurs veuves[1].

Les députés des villes, envoyés par 5 à 600 mille habitants, votaient par Ordre et n'avaient tous ensemble qu'une seule voix.

Le *Personnal*, représentant du roi et nommé par lui, présidait la seconde Chambre; c'était l'éminent jurisconsulte Urmenyi. Des juges et protonotaires de la Table royale, des conseillers de la Chancellerie ou de la Chambre des finances assistaient aux délibérations, mais ils n'avaient pas voix délibérative. Ils jugeaient les contestations qui s'élevaient, ou rédigeaient les procès-verbaux dans la forme authentique.

Les premières délibérations de la diète convoquée par Léopold II, montrèrent à quel degré les deux assemblées étaient soulevées contre l'arbitraire; il fut d'abord décidé que les délibérations se feraient et seraient rédigées, non pas en latin comme autrefois, mais en magyar. Le député Almassy accusa la royauté de haute trahison et invoqua l'article 31 de la Bulle d'or. Les électeurs, regardant comme insuffisant le pacte imposé à Charles VI et violé par Joseph II, avaient donné à leurs députés le mandat impératif d'imposer un nouveau pacte. La réaction n'allait à rien moins qu'à remettre en question l'union de la Hongrie et de l'Autriche.

Le danger fut évité par l'intervention de la Cham-

[1] Voir, pour les détails de cette composition des Ordres, un article de la *Revue des deux Mondes*, du 15 février 1848, par Em. de Langsdorff.

Digitized by Google

bre des magnats et par la sagesse de Léopold II. Le roi fut acclamé par des bravos lorsqu'il vint se faire couronner, après avoir juré de respecter la Constitution et après avoir restitué à la diète le droit de nommer un palatin. Celle-ci, pour montrer son dévouement à la Maison d'Autriche, choisit pour palatin un des fils du roi, l'archiduc Alexandre et, depuis cette époque, il en a toujours été ainsi. Cette nomination, librement faite, a été une cause de conciliation et de modération dans les rapports de la Hongrie et de l'Autriche.

La diète renonça à imposer au roi un nouveau pacte; mais elle rédigea une loi que Léopold dut signer et par laquelle il déclarait que, six mois après la mort du roi, son successeur devait être couronné à Presbourg; que le nouveau souverain jurerait de maintenir les droits, libertés et privilèges du royaume (art. 2 et 3); il reconnaissait que la Hongrie était indépendante des autres États de la monarchie autrichienne, qu'elle devait être gouvernée, non suivant les lois qui régissaient les provinces héréditaires, mais d'après sa propre Constitution (art. 10). La liberté de conscience fut assurée de nouveau.

Une question restait sans solution, celle de l'égalité de toutes les classes. Léopold confirma aux paysans la liberté personnelle et le droit de s'établir où ils voudraient, ce qui abolissait le servage; il insista pour que la bourgeoisie fût admissible à tous les emplois.

Avant de se séparer, la diète nomma plusieurs

Digitized by Google

commissions qui devaient étudier et préparer, pour l'assemblée prochaine, des projets de loi sur l'organisation du pouvoir central et des comitats, sur l'instruction publique, sur la liberté de la presse et sur l'amélioration du sort des paysans. La conciliation se faisait sur toutes ces questions, grâce à la Chambre des magnats qui corrigeait ce que l'esprit d'indépendance avait d'excessif et parfois d'indiscipliné chez les représentants de la petite noblesse. La Chambre des magnats ne se montra pas moins jalouse que ceux-ci des droits de la diète; les lois votées ayant été altérées dans la rédaction faite par la chancellerie autrichienne, les deux Chambres se réunirent en séance mixte, ou, comme nous disons, en Congrès, pour aviser aux mesures à prendre. Une députation fut envoyée à Vienne et le roi fit droit aux réclamations.

L'empereur Léopold mourut en 1792, après deux ans de règne. Son successeur, l'archiduc François, convoqua une diète à Bude (3 juin 1792) et se fit couronner roi; il accepta le pacte constitutionnel consenti par son père. La diète vota des levées exceptionnelles pour faire la guerre à la France. Les excès dans lesquels tomba la Révolution française amenèrent une violente réaction en Europe contre les idées de liberté, si générales au XVIIIe siècle. Cette réaction ne se produisait pas seulement dans les gouvernements mais encore chez les peuples. Les Hongrois commettent trop souvent l'erreur d'attribuer à l'Autriche tous les actes oppressifs qu'il ont subis. Les habitants d'une vallée du comitat de

Digitized by Google

Trencsin avaient reçu de Joseph II l'autorisation de professer le protestantisme. La majorité de l'assemblée de ce comitat leur enjoignit de redevenir catholiques et les récalcitrants furent punis de la prison. En apprenant cette nouvelle, l'empereur François se montra très indigné et jura qu'il allait faire rétablir la liberté de conscience. « Mais la » réaction était plus forte même que sa toute puissante volonté[1]. » La découverte d'une association de jeunes gens réunis dans le but de propager les principes de la Révolution française amena la condamnation à mort de cinq accusés de haute trahison; d'autres furent punis de la détention dans une forteresse.

La réaction contre les idées libérales n'a pas empêché la Constitution hongroise de rester en vigueur pendant tout le long règne, aux tendances despotiques, de François II. Une diète fut convoquée le 6 novembre 1796, le roi y vint en personne; les secours demandés pour continuer la guerre contre la France, furent votés avec enthousiasme. « La diète de 1796 » fut marquée par un fait qui doit être signalé : on » éleva à la dignité de palatin, l'archiduc Joseph qui » pendant une administration d'un demi-siècle s'as- » socia aux progrès de la Hongrie et eut l'art, en » mourant (1847), d'emporter les regrets de tous les » partis[2]. »

Une nouvelle Assemblée aurait dû être convoquée en

[1] Sayous, t. II, p. 293.

[2] De Gérando, *De l'esprit public en Hongrie*, p. 113.

Digitized by Google

1799, mais les évènements extérieurs détournèrent les esprits des affaires intérieures; elle n'eut lieu qu'en 1802. Le projet de loi présenté par le gouvernement pour les levées d'hommes fut vivement discuté. L'armée hongroise était formée de régiments réguliers recrutés par engagements volontaires, et de l'*Insurrection,* c'est-à-dire de milices nationales composées en grande partie de cavalerie noble. Le gouvernement demandait que l'armée régulière fût augmentée et que le contingent fût voté, non pas pour trois ans, temps qui s'écoule entre deux diètes, mais d'une façon permanente. Sur ce dernier point, les deux Chambres, celle des magnats comme celle des députés, se montrèrent inébranlables; elles ne firent de concessions que sur l'effectif du contingent et sur le nombre des années de service; ce furent les magnats qui, après de longues discussions, firent adopter ces concessions.

Le rôle spécial de la Chambre des magnats se montra encore dans l'appui apporté à diverses propositions du gouvernement, telles que celles qui concernaient l'organisation d'une banque nationale ou les mesures à prendre contre le déboisement du pays. Les Ordres avaient répondu qu'ils ne voyaient pas l'utilité de cette banque, qne les forêts appartenaient aux comitats, qui avaient le droit d'en faire ce qui leur semblait bon, et ils repoussèrent ces propositions.

En octobre 1804 la diète fut convoquée; elle accorda la création de nouveaux régiments, mais elle y mit pour condition que la langue magyare resterait

Digitized by Google

la langue officielle. Une loi, complémentaire de celle de 1792, décida que même la correspondance des comitats avec le gouvernement pourrait avoir lieu en cette langue, que l'enseignement primaire serait donné partout en magyar. Enfin elle demanda l'entière liberté de la parole dans les assemblées des comitats. L'empereur dut céder sur tous ces points.

En 1807 la cour d'Autriche crut pouvoir éluder la convocation de la diète, en appelant à Vienne un certain nombre de magnats dont elle espérait de complaisantes résolutions. Les magnats convoqués déclarèrent à l'empereur que cette réunion serait illégale, puisqu'elle se tiendrait hors du royaume et sur une désignation arbitraire des membres qui la composeraient. La diète fut réunie au mois d'avril 1807. Le gouvernement demandait de nouveau qu'il y eût des levées régulières fixées une fois pour toutes, et qu'on votât un impôt extraordinaire afin de faire face aux nouvelles dépenses militaires. La Chambre des députés, où se trouvaient des hommes distingués et animés de sentiments patriotiques, tels que Prenyi, Joseph Vay, Lonyay, refusa de faire aucune concession sur le vote périodique du contingent militaire. Elle demanda, d'un ton hautain, qu'on réduisît les droits de douane institués en faveur de l'Autriche, que l'on mît un terme à l'émission du papier monnaie, que l'exploitation des mines fût remise entre les mains des autorités hongroises, enfin que l'on exécutât les réformes promises en 1792.

La Chambre des magnats adoucit les termes des

Digitized by Google

résolutions de la Chambre des députés, mais le fond resta le même. Le gouvernement permit immédiatement l'exportation des blés de la Hongrie en Autriche, et restitua au pays l'exploitation de ses mines. En retour, la diète vota de nouvelles levées, et un impôt d'un sixième du revenu des biens nobles et du revenu de tous les commerçants, industriels et fermiers.

Le roi ayant fait connaître, par un message, que les réformes relatives aux douanes et au papier monnaie ne pouvaient être exécutées pour le moment, l'agitation devint grande dans la Chambre des députés et la majorité vota un vigoureux manifeste qui rappelait tous les griefs de la Hongrie; elle proclamait que la nation était indépendante aux points de vue politique, financier et commercial; elle déclarait que, par la Pragmatique Sanction, le pays avait renoncé à l'élection du roi, mais à aucun de ses autres droits. La Chambre des magnats s'associa à cette déclaration. La diète de 1807, alors que la compression de la pensée et de la parole était générale dans l'empire d'Autriche, nous montre donc le spectacle admirable d'un pays qui conserve intactes ses libertés constitutionnelles et la plus entière liberté de la parole. C'est ce qui explique pourquoi Napoléon essaya en vain de soulever la Hongrie contre l'Autriche. La proclamation du 15 mai 1809 où il lui offrait la paix et l'indépendance n'y trouva aucun écho. L'*Insurrection* nationale se leva avec enthousiasme contre lui, quand il envahit le sol de la Hongrie.

En 1811 une nouvelle diète fut convoquée, elle

Digitized by Google

protesta avec énergie contre la réduction des billets de banque au cinquième de leur valeur nominale, réduction qui avait été faite sans son consentement. Elle insista sur cette idée profondément politique, que la nécessité même la plus extrême ne permettait pas de changer la loi, tant que la diète n'avait pas reconnu cette nécessité. Elle exigea la réintégration du comte Dessenfly, qui avait été expulsé de la Chambre des magnats pour avoir publié des écrits où il attaquait violemment la politique financière de l'Autriche.

Les peuples éprouvèrent une immense lassitude après la lutte gigantesque qu'ils avaient soutenue contre Napoléon. Les gouvernements profitèrent de cette lassitude pour écarter les promesses libérales qu'ils avaient faites à leurs peuples. Metternich commença sa longue dictature ministérielle, mais il allait apprendre qu'une Constitution, soutenue par l'énergie et par l'amour de la liberté que développent sans cesse les libertés locales, offre une résistance invincible au despotisme le plus habile. En 1821, il essaya de lever des soldats et de l'argent, sans l'autorisation de la diète. Quinze assemblées de comitats défendirent aux percepteurs de faire rentrer ces impôts. L'opposition fut énergique, cependant elle resta dans la légalité. La cour de Vienne essaya vainement de répandre la terreur par des procès de haute trahison; le procureur général refusa de rédiger les actes d'accusation, disant qu'il n'y avait pas trahison à repousser des ordonnances illégales. Le gouvernement dut céder et

Digitized by Google

convoquer la diète pour le mois de septembre 1825. Le roi reconnut qu'il y avait eu des illégalités commises et s'engagea à respecter désormais la Constitution, à ne lever aucun impôt qui n'eût été voté, enfin à convoquer la diète au moins tous les trois ans.

Ces excuses ne suffirent pas pour calmer l'irritation.

« Les deux Tables, dès le début, laissèrent éclater » des sentiments qui rappelèrent les beaux jours de » 1790. Avant de discuter les propositions royales, » la diète exprime hautement sa colère. Zala demande » le nom des traîtres qui ont égaré le souverain. » Tous les comitats (c'est-à-dire leurs députés) » appuient cette proposition. Un magnat s'écrie que » le repentir n'efface pas le crime et que le châtiment » seul le fait oublier[1]. » Szechenyi et Wesseleny dans la Chambre des magnats, Paul Nagy, Jean de Balogh, Borsitzky, dans l'autre Chambre, défendirent avec éloquence les libertés du pays.

La diète dissoute en 1827 fut rassemblée de nouveau le 8 septembre 1830; l'Autriche avait besoin de soldats pour parer aux éventualités que faisait craindre notre révolution de 1830, et la Hongrie fournissait la meilleure partie de l'armée autrichienne. La majorité de la seconde Chambre, ne voulant pas s'associer à une campagne de l'absolutisme contre la liberté, déclara qu'elle ne pouvait accéder aux demandes du gouvernement, sans connaître les motifs de ses préparatifs militaires. Même à la Chambre haute, le

[1] De Gérando, *De l'esprit public en Hongrie*, p. 166.

Digitized by Google

baron Wesseleny et d'autres protestèrent dans le même sens. L'augmentation du contingent fut accordée, mais seulement pour le cas où la monarchie autrichienne serait attaquée ; en nulle autre circonstance les soldats hongrois ne pouvaient être appelés à intervenir dans les mouvements politiques des peuples étrangers.

La diète suivante fut réunie en 1833 ; jamais assemblée de Hongrois n'avait montré tant de talents puissants et de caractères énergiques. La compression de la Pologne inspira au député Paloczy ces belles paroles : « Puisqu'à la mort d'un roi, les autres rois » portent le deuil, pourquoi donc, à la mort d'une » nation libre, les autres nations ne porteraient-elles » pas aussi le deuil ? »

Kolcsey ajouta : « Nous ne pouvons nous dissimu- » ler le péril qui nous menace, quand une Constitu- » tion libre est détruite sur nos frontières. »

Cette vigoureuse protestation en faveur de la liberté fut accompagnée d'idées démocratiques surexcitées par les évènements de 1830. Les Magyars comprenaient que l'inégalité sociale était, pour l'Autriche, un moyen puissant de se créer des partisans en Hongrie, et qu'elle en profitait pour appuyer ses tendances despotiques. Aux propositions du gouvernement qui demandait que l'on fît un meilleur réglement féodal en ce qui concernait l'état des paysans, Kolcsey répondit : « Je me réjouis que l'initiative vienne du » gouvernement, car nous pourrons reconnaître les » vrais amis et les vrais ennemis du peuple ; mais le

Digitized by Google

» gouvernement veut un réglement féodal, nous, » nous voulons la naissance d'une nation. »

Une Commission, nommée par la Chambre des députés, prépara des projets de lois pour que les paysans pussent racheter les redevances et les corvées de leurs terres, ne fussent plus jugés que par des juges indépendants des seigneurs. Ces lois devaient introduire la liberté civile pour tous, et amener la réconciliation des paysans et de la petite noblesse. Aussi les projets furent-ils mal accueillis par le gouvernement et par les magnats. Dans la discussion, Deak, qui entrait dans la vie politique, s'exprima ainsi : « Notre devoir de législateur est » double, aider les paysans dans leur misère maté- » rielle, mais aussi leur préparer un avenir plus digne » en leur donnant liberté et propriété. La liberté » des paysans est un devoir envers la patrie. »

Paul Nagy attaqua vivement la haute noblesse qu'il appela le fléau de la Constitution, des magyars et du peuple. C'était une attaque exagérée, car depuis plusieurs années le comte Szechenyi avait demandé, par de nombreuses brochures, l'émancipation des paysans, et il avait été appuyé dans la Chambre des magnats dès 1833. Les deux Tables votèrent des lois qui reconnaissaient aux paysans le droit de posséder le sol, de vendre la terre qu'ils cultivaient et de circuler librement, et aussi des lois qui les soustrayaient à la justice seigneuriale.

François II mourut au mois de mars 1835 après un règne de 42 ans. Des diètes hongroises furent convo-

Digitized by Google

quées en 1836, puis en 1839. Cette dernière se distingua par l'esprit nouveau qui animait quelques jeunes magnats; Joseph Œtvœs, Ladislas Teleki, Louis Batthyani, après avoir voyagé et étudié les peuples étrangers, voulaient faire marcher l'aristocratie magyare dans la voie ouverte dix ans auparavant par le comte Étienne Szechenyi. Ils attaquaient les préjugés nationaux, ils encourageaient les expositions agricoles, les concours hippiques et tous les progrès économiques. A la même époque, un parti libéral se formait à la Chambre des lords en Angleterre et votait les réformes de Robert Peel.

Des esprits ardents, parmi lesquels se trouvait Kossuth, désiraient un progrès plus rapide, et le demandaient non seulement à la presse, mais encore à une Société organisée sur le modèle des Sociétés secrètes de l'Italie et de la France. Lovassy, chef de l'association, fut condamné à dix ans de forteresse, Kossuth à quatre ans de prison pour délit de presse, et d'autres, à des peines moindres.

Deak voulait que le redressement des griefs fut discuté avant les propositions du roi, les diètes ayant été trop souvent dissoutes aussitôt que ces propositions étaient votées. Le gouvernement autrichien s'opposait à cet ordre de discussion et il était soutenu par la Chambre des magnats, que le jeune comte Batthyany, l'un de ses membres, accusa de défendre le gouvernement quand même, d'être plus royaliste que le roi. L'archiduc palatin s'entremit entre la diète et Metternich, et il fut reconnu par lettre

Digitized by Google

royale qu'une amnistie politique serait accordée, que la liberté de la presse et de la parole serait respectée. Les propositions du roi purent alors être discutées sans opposition et elles furent votées sans difficultés. La liberté de la presse était conquise sur Metternich, et Kossuth fonda *La Gazette de Pesth* qui devint bientôt une puissance.

Les idées nouvelles avaient modifié les partis qui, comme en Angleterre changeaient de nom et de caractère. Le parti national et le parti autrichien devenaient le parti libéral et le parti conservateur. Les libéraux demandaient l'égalité absolue entre les différentes classes de la société, l'abolition immédiate des corvées et des redevances seigneuriales. Le parti conservateur voulait le maintien de la vieille Constitution aristocratique ; quelques-uns de ses membres admettaient le progrès et demandaient seulement qu'on modérât le mouvement. Le centre de ce dernier parti était dans la Chambre haute, mais « il » faut remarquer que la majorité des magnats, des » nobles, siégeant en vertu de leur seule naissance, » appartient à la cause libérale. Ce sont les digni- » taires et les prélats, parmi lesquels on compte » environ 400 membres de la seconde noblesse, » qui donnent la victoire au parti conservateur[1]. »

Kossuth dirigeait le parti radical qui demandait l'établissement immédiat de l'égalité civile et politique ; Deak était le chef du parti libéral proprement

[1] De Gérando, p. 284.

Digitized by Google

dit. Les magnats libéraux avaient à leur tête le comte Szechenyi qui fondait le journal *Le Peuple oriental*. Le parti conservateur prenait pour chef le comte Aurèle Dessewffy qui fondait le journal *Le Monde*.

La diète de 1843 vota des lois importantes; elle décida que le mariage entre protestants et catholiques serait valide, du moment qu'il serait sanctionné par un ministre protestant. Une proposition fut faite pour rendre les fonctions publiques accessibles aux non-nobles; elle fut acceptéee par les deux Chambres. La seconde Table s'occupa d'un projet qui, depuis des siècles, avait fait le sujet de longs débats: du règlement des douanes entre l'Autriche et la Hongrie. La première se défendait contre les blés de la Hongrie, et celle-ci, contre les objets manufacturés de l'Autriche. Les députés votèrent, en faveur du commerce hongrois, des mesures qu'ils qualifièrent de « *défensives* ». Ces mesures furent adoptées par la Chambre des magnats qui effaça seulement le mot défensives comme trop violent.

Ces décisions ne furent pas ratifiées par le gouvernement. A ce refus, la seconde Table opposa un vote de non confiance. Le Cabinet autrichien y répondit par une résolution violente. Il crut avoir trouvé l'occasion et le moyen de combattre les libertés de la Hongrie qui étaient un danger pour les autres provinces de l'empire. « L'expérience de plusieurs siècles avait » montré que ce qui rendait invincible l'esprit résis- » tant des magyars, ce n'étaient pas les diètes convo- » quées à différents intervalles, c'était l'exercice per-

Digitized by Google

» manent de la liberté de discussion, dans cinquante » chefs-lieux de comitat[1]. » C'est là qu'il fallait attaquer la liberté.

Les *Comtes suprêmes* étaient nommés par le gouvernement, parmi les magnats du comitat, mais grâce à leur haute situation, ils montraient ordinairement une grande indépendance. D'ailleurs ils laissaient, presque tous, l'administration à un vice-comte, Alispan, nommé par *la Congrégation*, c'est-à-dire par l'assemblée générale du comitat. Le gouvernement autrichien fit revivre une vieille loi qui lui permettait de remplacer les comtes suprêmes par des commissaires royaux, s'ils ne s'acquittaient pas de leurs fonctions. Il intima l'ordre à tous les comtes de se conformer à cette loi ou de se démettre de leurs dignités. Un grand nombre donnèrent leur démission et furent remplacés, les uns par des hommes plus dévoués et les autres par des commissaires révocables à volonté. Ces commissaires amenèrent avec eux des fonctionnaires étrangers au comitat; ils reçurent des appointements élevés, et disposèrent de sommes considérables pour peser sur les élections.

Dans l'asssemblée du comitat de Pesth, Kossuth attaqua violemment les nouveaux commissaires. « On » veut en faire, dit-il, des préfets français, avec cette » seule mais essentielle différence, qu'ils sont nom- » més, non par un ministère responsable, mais par » une chancellerie invisible de laquelle ils reçoivent

[1] Sayous, *Hist. des Hongrois*, p. 470.

Digitized by Google

» des instructions secrètes. » Les faits vinrent donner raison à Kossuth. Les administrateurs ne reculèrent devant aucun moyen d'intimidation et de corruption. A Bihar l'assemblée électorale fut interrompue par une invasion de Heiduques qui s'élancèrent l'arme au poing; l'alispan et plusieurs électeurs furent relevés mourants.

Deak rédigea le programme du parti libéral; il réclamait l'égalité civile complète, l'égalité politique limitée par un cens peu élevé, et le maintien intégral des libertés et des institutions de la Hongrie. Des jeunes gens, avocats, poètes, grands seigneurs, parcoururent le pays pour propager ce programme par la parole ou par la presse, et ils réussirent à faire nommer une majorité libérale pour la diète réunie au mois de décembre 1847 [1].

Les propositions royales à cette diète comprenaient l'élection d'un palatin, la distribution plus équitable des charges publiques, le rachat des terres par les paysans, etc.

La seconde Chambre décida que la mémoire de l'archiduc Joseph qui venait de mourir après avoir exercé la charge de palatin pendant 40 ans, serait consacrée par la fondation d'un établissement d'utilité publique portant son nom. L'archiduc Étienne fut nommé à sa place. Kossuth rédigea une adresse en

[1] On trouvera un tableau complet de la composition de la Diète en 1847, dans un article de la *Revue des Deux Mondes* du 15 décemb. 1848, par Langsdorff. Cet article est très hostile à la Hongrie.

Digitized by Google

réponse au discours de la Couronne; il y énumérait les nombreux griefs de la Hongrie, et il disait que l'article X de la loi de 1790, consacrant l'indépendance de la Hongrie, n'était qu'une fiction, puisque ce pays se trouvait sous la direction du gouvernement absolu de l'empire. Szechenyi présenta une adresse plus adoucie dans la forme quoique semblable au fond. Les débats furent animés et le scrutin donna le résultat suivant : 26 comitats pour l'adresse de Kossuth et 22 pour celle de Szechenyi.

La Chambre des magnats repoussa cette adresse; Kossuth, sans attendre que l'accord se fût mis entre les deux Chambres, au moyen de messages comme c'était la coutume, proposa que l'adresse fût déposée immédiatement, sans s'inquiéter du mauvais vouloir des magnats; la proposition fut adoptée par 25 voix contre 21.

La diète passa ensuite à l'examen des réformes. Le député Barthélemy Szemere demanda que les nobles participassent à l'impôt. A la diète de 1843 et dans la Chambre des magnats, le comte Szechenyi avait, dans un éloquent discours, appuyé une demande semblable et donné le motif qui devait la faire accepter : « Si nous voulons devenir une nation grande et » forte, il faut que nous nous mettions tous sur le » même rang; que tout homme qui foule le sol hon- » grois puisse dire : Moi aussi, je suis citoyen de la » Hongrie. » La proposition Szemere fut adoptée par 33 voix contre 15.

Le rachat des corvées et redevances fut autorisé

Digitized by Google

par une loi de 1840; les communes avaient reçu la faculté de les racheter, mais il fallait le consentement des seigneurs, et souvent la loi se voyait entravée dans son application. Pour expliquer la persistance des redevances et corvées, il faut remarquer avec l'article 8 de l'*Urbarium* de 1836 que « la propriété » de la terre que cultivent les paysans a toujours » appartenu et appartient au seigneur. » Le principe de l'obligation pour le seigneur de consentir au rachat fut voté le 6 décembre 1847 à la seconde Chambre, par 37 comitats contre 13. Le 4 février 1848, et antérieurement aux évènements de Paris, la Table des magnats entendit le rapport fait par Émile Desewfy sur la question; on y lisait : « Dans » cette assemblée composée des plus grands sei- » gneurs terriens de l'Europe, la Russie exceptée, » il n'y a pas une seule voix pour s'opposer au projet » de rachat. »

Les magnats admirent le principe de la participation de tous les Hongrois aux charges publiques, mais en déclarant que l'application devrait être discutée dans des Commissions parlementaires choisies à cet effet.

Le palatin, avec l'assentiment du gouvernement annonça à la diète que les administrateurs cesseraient d'exercer leurs fonctions, dès que cesseraient les circonstances qui empêchaient certains comtes suprêmes de remplir leurs devoirs; la Chambre des députés et la Chambre des magnats votèrent des remercîments au souverain de ce qu'il s'était déclaré résolu à respecter la Constitution.

Digitized by Google

Notre Révolution de 1848 n'eut d'autre effet que de faire trancher plus promptement des questions pendantes depuis longtemps : les dîmes furent abolies et la propriété des terres *urbariales*, attribuée aux paysans détenteurs, sans indemnité aux propriétaires ; l'égalité politique et l'égalité devant l'impôt, furent proclamées. Une nouvelle loi électorale déclara électeur tout Hongrois âgé de 21 ans possédant un revenu annuel de cent florins (250 fr.), ou, dans les villes, un immeuble d'une valeur de 300 florins. Les nobles et les magyars conservaient leur droit électoral sans condition de cens. Un député évalua à 12 ou 13 cent mille le nombre de ceux qui prendraient part au vote. La loi contenait une autre réforme très importante, le vote des députés se recueillait non plus par comitat mais par tête.

D'autres lois assurèrent la liberté de la presse, décidèrent que la justice criminelle ne pourrait en aucun cas être rendue sans l'assistance d'un jury, que l'exercice de tous les cultes chrétiens serait garanti.

Il ne fut nullement question de supprimer la Chambre des magnats.

L'accord s'étant fait sur l'adresse, elle fut portée au roi par une députation nombreuse de députés et de magnats ayant à leur tête l'archiduc palatin Étienne, le comte Louis Batthyani et Kossuth; elle exprimait le fidèle attachement des Hongrois à la Maison d'Autriche; elle demandait la ratification des nouvelles réformes, ainsi qu'un ministère spécial et responsable pour la Hongrie. Ce ministère national n'était qu'un retour à la Constitution et aux lois

Digitized by Google

qui liaient la Hongrie à l'Autriche, d'après lesquelles le pouvoir exécutif devait être exercé par un *Consilium regium locumteniensiale Hungaricarum* siégeant à Bude. Ce conseil de lieutenance, dont le roi nommait les membres et qui était présidé par le palatin, avait perdu la plus grande partie de ses attributions, par suite des usurpations de la chancellerie autrichienne. Il en avait cependant conservé quelques-unes concernant l'intérieur, la justice, l'agriculture, l'instruction publique et les cultes. Les affaires militaires et les finances avaient été presque entièrement centralisées à Vienne.

L'empereur d'Autriche après quelque hésitation ratifia toutes les réformes; accorda un ministère responsable, y compris des ministres de la guerre et des finances. Les corps militaires spéciaux, tels que le génie et l'artillerie restèrent seuls sous la direction du gouvernement impérial. Le ministère hongrois se constitua le 23 mars 1848; il renfermait des magnats libéraux tels que le comte Louis Batthyani son président, le prince Eszterazy, le comte Szechenyi, le baron Œtvœs; les autres membres étaient Kossuth, Deak, Szemere, Meszaros, Klauzal. Tous avaient travaillé depuis longues années à la défense des libertés nationales, mais avec des divergences de vues assez grandes dans le but à atteindre.

L'empereur Ferdinand vint à Presbourg où se tenait la diète, et fut reçu par des acclamations. La Hongrie était parvenue pacifiquement, sans révolution, sans émeutes, à la solution de questions poli-

Digitized by Google

tiques et sociales qui ont produit ailleurs tant de mouvements violents. Nous insistons sur ce point, parce qu'on a soutenu le contraire; on a confondu deux périodes distinctes, celle des réformes pacifiques et celle de la guerre entre l'Autriche et la Hongrie. Notre révolution de 1848 avait, sans doute, excité quelque effervescence parmi la jeunesse libérale; les membres du cercle de l'opposition à Pesth, votèrent une pétition connue sous le nom de *Pétition des douze articles;* mais cette pétition ne renfermait pas autre chose que les réformes qui furent acceptées par la diète. Ce n'est pas de ce côté que vint le danger. D'ailleurs, la Hongrie était habituée depuis trop longtemps aux ardentes manifestations de la liberté, elle avait montré en trop d'occasions son respect de la légalité, même dans les moments de luttes ardentes, pour céder à l'entraînement de quelques têtes chaudes. Ce furent des complications qu'on peut appeler extérieures qui allaient arrêter le développement si remarquable et si pacifique de la Constitution.

Lorsque Arpad s'empara du pays, il y trouva des populations slaves et roumaines qui se réfugièrent, en grand nombre, dans les pays de montagnes, tandis que les Magyars occupèrent la plaine fertile. Il en résulta que les Croates, les Slovènes, les Ruthènes, les Roumains formèrent la majorité de la population dans plusieurs parties de la Hongrie orientale; ces peuples furent traités avec un certain mépris; cependant ils conservèrent leurs institutions politiques et ils envoyèrent des députés à la diète hongroise.

Digitized by Google

En 1870 la population générale comprenait environ 4 millions 800 mille Magyars, 1 million 500 mille Allemands, 2 millions 200 mille Croates et Serbes, 1 million 300 mille Roumains et 400 mille Israélites[1]. La Hongrie a été, à plusieurs reprises, troublée par l'antagonisme de races. Au XVIIIe siècle, les Magyars ne se contentèrent pas de répudier la langue allemande qu'on voulait leur imposer, ils décidèrent, en 1790, que le magyar remplacerait le latin comme langue officielle, pour tout le royaume. Les évènements ne permirent pas de donner suite à cette résolution froissante pour toutes les autres populations. Mais en 1844 la diète déclara, de nouveau, que le magyar serait la langue officielle, qu'après un délai de six ans, les députés des provinces ne pourraient plus s'exprimer à la diète dans un autre idiome, que son enseignement serait organisé régulièrement dans toutes les Académies et Gymnases de ces provinces. Les Magyars tentaient donc d'imposer aux autres races ce qu'ils avaient repoussé avec tant d'énergie, venant de l'Autriche. On comprend que cette mesure exaspéra des antagonismes séculaires. Un nouveau projet de loi présenté en 1848, et qui devait répandre la langue magyare dans le royaume tout entier, fit éclater la discorde. Deux diètes croates votèrent des résolutions qui équivalaient à une séparation complète avec la Hongrie.

La Croatie a toujours eu sa diète se réunissant à

[1] Daniel Levy, l'*Autriche-Hongrie, ses institutions et ses nationalités*, 1 vol. in-18, 1871.

Digitized by Google

Agram ; cette assemblée nommait trois députés qui la représentaient à la diète hongroise ; l'un de ces députés siègeait à la Table des magnats et les deux autres, à la seconde Chambre. La Croatie est donc soumise aux mêmes lois que la Hongrie ; il n'y a que l'administration qui soit séparée ; sa diète nomme un *Ban* ou administrateur suprême dont le choix doit être approuvé par l'empereur.

Le rôle important que la Croatie a joué en 1849 dans les affaires de la Hongrie, est tout à fait en disproportion avec sa population et sa grandeur ; mais elle a été le centre du mouvement d'opposition des races slaves contre la prépondérance magyare.

La diète croate se plaignit de ce que, sans son consentement, on eût changé le vote par comitats en vote par têtes, dans la seconde Chambre hongroise. Ses deux délégués se trouvaient comme perdus au milieu de tous les autres députés ; elle refusa de les envoyer. Le Ban Jellachich qu'elle venait d'élire ne se rendit pas à Pesth, malgré les ordres qu'il reçut du ministère. La Croatie résumait ses motifs de résistance en disant qu'on voulait faire d'elle la sujette de la Hongrie.

L'empereur d'Autriche ménagea une conférence à Vienne, entre Jellachich et le comte Batthyani l'un des ministres hongrois. Mais les dissidences étaient trop profondes pour aboutir à une entente. Ces deux plénipotentiaires se quittèrent en se menaçant : « Nous nous reverrons sur la Drave, » dit Batthyani ; non, répondit Jellachich, « sur le Danube. »

Digitized by Google

La diète hongroise nommée en conformité de la nouvelle loi électorale se réunit le 5 juillet 1848. La Chambre des députés nomma son Bureau, tandis qu'auparavant il était nommé par le roi. La haute Chambre ne reçut aucune modification, mais comme l'indépendance absolue de l'administration des comitats aurait rendu impossible la responsabilité des ministres, il avait été décidé que le ministère hongrois pourrait destituer les Comtes suprêmes et tous les officiers des comitats, à l'exception des juges.

Dans la séance du 11 juillet, Kossuth accusa le gouvernement autrichien de fomenter la révolte des Croates; la diète partageait cette opinion. La députation que les deux Tables envoyèrent au roi pour lui porter les nouvelles lois votées, lui présenta une adresse où on lisait : « La rébellion n'a d'autres » motifs que les menées réactionnaires de l'entourage » le plus proche de votre Majesté. » Le roi protesta de sa volonté de maintenir les droits de la Hongrie.

Jusque-là les rapports de la Hongrie et de l'Autriche étaient restés dans la plus stricte légalité. « La » révolution hongroise de 1848-1849 ne fut point une » révolution dans le sens brutal du mot; c'était sim» plement la régénération d'un peuple qui se conti» nuait et s'achevait dans les strictes limites de la » légalité. Le mouvement ne devint révolutionnaire » qu'après l'invasion autrichienne[1]. »

[1] *La Hongrie, son génie, sa mission*, par C.-L. Chassin, page 160.

Digitized by Google

Les Hongrois accordaient peu de confiance aux protestations du roi Jellachich ; le Ban de Croatie, après avoir été d'abord désavoué et destitué, avait été réintégré dans ses dignités et dans son commandement ; il devint même le commandant en chef de l'armée autrichienne qui reprit Vienne sur les insurgés en octobre 1848.

Le gouvernement autrichien avait été forcé, par la révolution de Vienne, de sanctionner toutes les exigences de la diète hongroise, mais redevenu le maître et encouragé par une marche de Jellachich sur la Hongrie, à la tête de l'armée croate, il nomma le maréchal de camp Lambert commandant supérieur des troupes en Hongrie, avec la qualité de commissaire extraordinaire pour rétablir l'ordre et les droits de la Couronne. Rien ne motivait cette imprudente nomination ; Le premier ministère Eszterhazy avait été remplacé par un second, dans lequel les membres les plus modérés du premier avaient seuls été conservés ; Kossuth entre autres n'en faisait pas partie.

Le comte Lambert fut assassiné le 29 septembre, par des individus restés inconnus. L'empereur d'Autriche répondit à ce meurtre par un décret proclamant la loi martiale, dissolvant la diète et mettant toutes les troupes hongroises sous les ordres du Ban de Croatie.

En octobre 1845, une nouvelle émeute chassait l'empereur d'Autriche de sa capitale et suspendait l'exécution de ces mesures. La diète hongroise avait

Digitized by Google

refusé de se séparer, ne reconnaissant pas au gouvernement autrichien le droit de la dissoudre, mais elle n'en continua pas moins de rester dans la légalité. « Au mois de janvier 1849, le parti de la guerre » comptait à peine une trentaine de représentants[1]; » les autres députés étaient pour une transaction. Cette diète que l'on a traitée de révolutionnaire avait voté des secours pour aider l'Autriche à réprimer l'insurrection italienne. La déchéance des Habsbourgs ne fut proclamée que le 14 avril 1849, lorsque la Hongrie avait été envahie par les armées autrichiennes, ainsi que par les Croates unis aux Serbes et aux Roumains. Il fallut l'intervention de la Russie pour vaincre la formidable énergie des Hongrois.

Dans la réaction qui suivit la répression de tous les mouvements politiques qui s'étaient manifestés dans les différentes parties de l'Autriche, le ministère Schwarzenberger (1851-1859) essaya de reprendre le système centralisateur de Joseph II. Les lois autrichiennes remplacèrent les lois nationales, l'allemand fut imposé comme langue officielle, la diète cessa d'être convoquée.

Les défaites de Magenta et de Solferino firent comprendre qu'un pays sans libertés est sans puissance. Un Diplôme impérial du 29 octobre 1860 remettait aux diètes, y compris celle de la Hongrie

[1] Iranyi et Chassin, *Hist. politiq. de la révolut. de Hongrie*, t. I, p. 232. M. Iranyi était un des membres les plus avancés de la diète de 1848.

Digitized by Google

la nomination de députés pour former le Reichsrath de l'empire. La diète hongroise fut réduite au rôle de simple assemblée provinciale, sans attributions politiques; mais, dirigée par Deak, elle commença une patiente campagne contre cette Constitution qui violait les institutions du pays. Le 22 juin 1861, en réponse aux avances de l'Autriche pour décider la diète hongroise à envoyer des députés au Reichsrath, Deak fit adopter par les deux Chambres une adresse à l'empereur où on lisait : « La conservation » intégrale de notre indépendance constitutionnelle, » la réintégration complète de notre diète, le réta- » blissement entier de nos lois fondamentales, de » notre gouvernement parlementaire, de notre minis- » tère responsable, l'abolition de tous les effets du » régime absolu, telles sont les conditions prélimi- » naires sans lesquelles la délibération et l'entente » sont également impossibles[1]. »

La défaite de Sadowa et le mouvement général de l'Europe vinrent avertir de nouveau l'Autriche de la fausse route où elle était engagée. M. de Beust rétablit la Constitution hongroise dans son intégrité; le système dualiste fut institué (1867); un ministère hongrois responsable administra les pays situés au-delà de la Leitha (*Transléthanie*). Certaines affaires d'intérêt général, particulièrement les affaires étrangères, l'armée, et une partie des finances, furent remises à

[1] Voir pour le texte entier de cette adresse le recueil : *Archives diplomatiques*, t. III, p. 272.

Digitized by Google

une assemblée formée de deux délégations, dont l'une émanait de la diète hongroise et l'autre du Reichstag de la *Cisléthanie*.

La loi fondamentale de la Chambre des députés en Transléthanie est celle qui a été votée en 1846. Cette Chambre se compose de 447 députés dont 338 pour la Hongrie, 75 pour la Transylvanie, et 34 délégués envoyés par la diète de Croatie.

La haute Chambre a subi peu de modifications; elle comprend un peu plus de 800 membres :

1° 12 grands dignitaires de la Couronne nommés par le roi, le grand juge, le grand trésorier, le Ban de Croatie, le commandant de la citadelle de Presbourg, les deux gardiens de la couronne et quelques grands seigneurs investis de charges honorifiques;

2° Environ 50 archevêques, évêques et hauts dignitaires du clergé parmi lesquels on compte 7 prélats de l'Église grecque;

3° Environ 50 gouverneurs de comitats et de villes nommés par le ministère et révocables par lui;

4° Environ 600 princes, comtes et barons, siégeant à titre héréditaire.

Les deux Chambres prennent une égale part au pouvoir législatif, sauf en ce qui concerne les lois de finances qui doivent être présentées d'abord à la seconde Chambre. Celle-ci a le droit de mettre les ministres en accusation; en ce cas la Chambre des magnats nomme un jury de douze de ses membres pour les juger.

Digitized by Google

Il nous semble résulter de l'histoire de la Hongrie que la division du pouvoir législatif y a joué un rôle non moins utile et non moins important qu'en Angleterre. Un fait curieux pour le moins, c'est que les deux seuls pays de l'Europe qui aient échappé à la phase despotique par laquelle tous les autres peuples ont passé aux XVIIe et XVIIIe siècles, sont les deux seuls où l'on trouve la division du pouvoir législatif en deux Chambres.

Cette division a préservé la Hongrie des excès de la liberté. « Le sentiment de la liberté est inné chez » les Hongrois à un degré qu'on ne retrouve chez » aucun peuple de l'Occident[1]. » La petite noblesse poussait ce sentiment jusqu'à faire appel au droit d'insurrection inscrit dans l'article 31 de la Bulle d'or. Ce droit fut revendiqué notamment par Verböczy, un politique ami de la légalité, cependant[2]. La liberté allait quelquefois jusqu'à l'anarchie; chaque comitat voulait être un petit Etat indépendant sous le rapport politique, administratif et judiciaire ; il imposait le mandat impératif à ses députés, afin de mieux défendre son autonomie. Les affaires politiques étaient discutées dans l'assemblée générale, non seulement avant d'être portées à la diète mais encore après qu'elles y avaient été décidées, et l'on a vu des comitats refuser d'accepter des lois que la Congrégation désapprouvait. L'unité de la Hongrie a été en danger à plusieurs

[1] De Gérando, p. 325.
[2] Voir son livre : *Decretum tripartum juris consuetudinarii.*

Digitized by Google

reprises, principalement lorsqu'on vit les comitats se partager entre les différents prétendants à la royauté.

La seconde Table a défendu, avec un courage admirable, l'indépendance de la Hongrie vis-à-vis de l'Autriche; mais cette indépendance, elle a voulu souvent la pousser jusqu'à l'autonomie absolue, ce qui aurait fait de la Hongrie la proie des Turcs, ou des Allemands. Les Habsbourgs, archiducs d'Autriche, n'auraient pu supporter à côté d'eux l'indépendance complète d'un royaume dont aucune frontière naturelle ne sépare leur empire et qui, sous Mathias Corvin faillit absorber l'Autriche. L'union des deux royaumes a seule préservé la Hongrie de la conquête.

La première Table, aussi, a défendu les libertés nationales, mais à un point de vue moins exclusif. Comme la Chambre des lords, elle a été un intermédiaire entre le pouvoir royal et la nation. Nulle barrière infranchissable n'existait entre ses membres et les autres citoyens; elle était acceptée par tous comme l'un des pouvoirs de l'État. Assez puissante pour s'opposer aux envahissements du pouvoir absolu, elle avait intérêt à laisser le pouvoir royal se développer dans une juste mesure. La Chambre des magnats a été, tout à la fois, un frein, contre l'excès d'indépendance et de liberté de la petite noblesse, et contre les tentatives de l'Autriche de soumettre la Hongrie au même despotisme, à la même centralisation, que ses autres États. Elle a été la tête du parti qui voulait l'union avec l'Autriche; c'est elle qui par une politique persistante a réalisé cette union, tout en débattant ses conditions.

Digitized by Google

La création de la Chambre des magnats, en faisant de l'aristocratie un des rouages principaux de la Constitution, a, peu à peu, substitué chez elle l'esprit de gouvernement à l'esprit de violence. L'aristocratie a défendu les libertés de la Hongrie, car ces libertés étaient la condition même de sa puissance. Les magnats se mirent à la tête de la résistance, toutes les fois que l'Autriche essaya de porter une atteinte sérieuse à la Constitution. Les faits ont prouvé combien ils étaient dans le vrai en poursuivant la conciliation de l'union avec l'Autriche et des libertés nationales.

La lutte de l'autorité et de la liberté, de la centralité et de l'indépendance, forme le drame de toutes les histoires. La conciliation de ces principes adverses, qui cherchent constamment à se détruire, tout en étant l'un et l'autre nécessaires au bonheur des nations, ne s'est opérée, par le passé, que dans un petit nombre de pays; là seulement où l'aristocratie est devenue une institution politique et constitutionnelle, où le pouvoir législatif a été séparé en deux Chambres, parce que là seulement il s'est trouvé une institution puissante qui a représenté la conciliation de deux principes opposés.

On a soutenu que, pendant trois cents ans, l'Autriche a traité les Hongrois en peuple conquis; on les a appelés un peuple martyr. Mais en ce sens, tous les peuples ont été des peuples martyrs. Quel est donc celui qui n'a pas subi de persécutions politiques et religieuses? Les Hongrois sont un de ceux qui ont le moins souffert. Nous avons montré que, pendant les trois siècles de l'union avec l'Autriche, les diètes ont

Digitized by Google

été convoquées aux époques fixées par la Constitution, excepté pendant dix années, sous Joseph II, et pendant les dix autres qui suivirent le mouvement insurrectionnel de 1849. On peut même ajouter que c'est depuis l'union avec l'Autriche surtout que les diètes ont été régulièrement convoquées. « Dans les » premiers siècles de la monarchie, le contrôle popu- » laire s'exerçait avec une assez grande irrégularité; » mais à partir du XVIe siècle, les diètes deviennent le » second, sinon le premier pouvoir de l'État et, dès » lors, elles ne cessent plus d'avoir une large part » dans la direction des affaires[1]. »

Ceux qui prétendent que la Hongrie a été traitée en pays conquis, ont pris à la lettre les exagérations et les violences de langage qui se produisaient dans son parlement et que l'on retrouve dans tous les pays libres, où des orateurs ardents concluent de quelques faits arbitraires et oppressifs au despotisme le plus absolu. Les diètes hongroises ont été plus exposées que toute autre à ces exagérations de langage, d'abord à cause du caractère bouillant des Magyars, et ensuite parce que les ministres ne sortant pas de leur sein, elles étaient condamnées à l'opposition constante, à une critique perpétuelle. « Dans les pays » constitutionnels, le parti qui un jour forme l'oppo- » sition sera le lendemain au pouvoir, si la majorité » l'y porte; l'opposition hongroise est destinée à

[1] Daniel Iranyi et Chassin. *Hist. politique de la Révolution de Hongrie*, p. 7.

Digitized by Google

» rester constamment opposition....., les mots réfor-
» me et opposition étaient synonymes[1]. »

Mais sous cette violence des partis qui n'a pu se modérer par l'exercice du pouvoir, sous cette opposition perpétuelle, se cache le désir de l'union avec l'Autriche et l'on voit, sauf à quelques moments exceptionnels, les diètes hongroises acclamer avec enthousiasme leurs rois de la maison d'Autriche, lorsque ceux-ci venaient se faire couronner.

En regardant comme accompli le désir de l'Autriche de soumettre la Hongrie au même régime que ses autres États, en soutenant que la Constitution hongroise ne marchait qu'à des intervalles irréguliers et rares, on a voilé ce fait que cette Constitution est la seule qui, avec celle de l'Angleterre, se soit développée d'une manière continue et qu'elle offre un intéressant sujet d'étude. La Constitution hongroise a été négligée par les hommes qui se sont occupés de la science politique, tandis que depuis Montesquieu celle de l'Angleterre a fait le sujet de leur admiration et de leurs études.

L'union de la Hongrie et de l'Autriche est destinée à s'accroître, maintenant que le gouvernement constitutionnel et libéral établi dans tout l'empire a fait disparaître la principale cause de défiance. Cette union est dans la destinée. Ce ne sont plus aujourd'hui les Turcs qui la rendent nécessaire, c'est la Russie. Il ne faut pas oublier que la nation ma-

[1] De Gérando, p. 285.

Digitized by Google

gyare est venue, comme un coin, diviser la race slave et qu'elle est entourée de tous côtés, par cette race, excepté du côté de l'Autriche; il ne faut pas oublier que la Russie est à la tête du panslavisme, et qu'elle voit dans la Hongrie un obstacle à ses projets; l'antagonisme est fatal entre ces deux derniers pays et la Hongrie succomberait certainement dans la lutte, si elle était isolée.

Il y a toujours, en ce pays des opinions différentes touchant la question de l'union avec l'Autriche. Les uns demandent encore l'indépendance complète de la Hongrie et des provinces qui en dépendent; d'autres rejettent le système des intérêts communs régis par un ministère commun, ils le regardent comme attentatoire à l'indépendance nationale, ils n'admettent que l'union personnelle; d'autres enfin défendent le système actuel.

Le dualisme n'a probablement pas résolu d'une manière définitive la question austro-hongroise, les conditions de l'union seront encore vivement discutées; il ne sera pas trop de deux Chambres pour défendre les deux intérêts en présence, car le problème politique qui se pose devant les sociétés modernes n'est pas différent de celui que les sociétés du passé ont eu à résoudre, il s'agit toujours de concilier la centralité et l'indépendance, l'autorité et la liberté. La solution ne peut donc être différente; seul, le principe qui préside à la division du pouvoir législatif peut changer. Les sénats modernes doivent s'adapter aux sociétés démocratiques, comme

Digitized by Google

les sénats anciens se sont adaptés aux sociétés aristocratiques.

La Chambre des magnats n'est pas destinée à rester telle que le passé l'a léguée; le vieux principe de l'hérédité des fonctions politiques est en contradiction avec la souveraineté nationale et avec l'égalité des droits. Mais l'abrogation de ce vieux principe n'entraîne pas plus la destruction de l'institution qu'il avait fondée, que l'abolition de la royauté héréditaire n'entraîne la destruction d'un pouvoir exécutif, distinct et organisé. Les institutions du passé doivent trouver leur équivalent dans les constitutions modernes.

La question de la réforme de la Chambre haute est à l'ordre du jour en Hongrie; elle a été amenée par les récentes discussions politiques entre les deux Chambres. Nous ne suivrons pas, ces discussions depuis 1867; elles sont peu intéressantes dans leurs détails. Le gouvernement trouvait rarement une opposition aux mesures qu'il avait fait passer à la Chambre des députés. Les magnats considéraient leur dignité plutôt comme un titre honorifique que comme un mandat politique. Sur plus de huit cents, cinquante à soixante à peine assistaient aux séances. En 1883, les nombreuses réformes opérées, depuis huit ans, par un ministère libéral dont M. Tisza est le chef, les a déterminés à prendre une part plus active à la discussion des lois. Ce réveil s'est manifesté surtout à l'occasion du projet sur le mariage civil entre juifs et chrétiens, mariage qui doit amener la fusion entre

Digitized by Google

les deux races. Les juifs sont au nombre de cinq cent mille, ce sont pour la plupart des capitalistes et des commerçants.

En 1848, on n'osa pas donner l'égalité civile et politique aux israélites; ils ne pouvaient acquérir de propriété foncière, ni prendre part aux élections. Dans les années qui suivirent le rétablissement du régime constitutionnel, ils ont été assimilés aux autres citoyens; plusieurs sont entrés à la Chambre des députés, mais ils n'en restèrent pas moins isolés au milieu des autres races; aucun prêtre ne voulait consacrer d'union mixte entre eux et les chrétiens.

En 1869, le baron Œtvœs, ministre des cultes, soumit à la diète un projet de loi pour rendre obligatoire le mariage civil en cas d'union entre juifs et chrétiens. Ce projet n'aboutit pas, mais la question revint en 1880; on proposa alors de rendre le mariage civil non plus obligatoire, mais facultatif.

Les partisans du mariage civil entre juifs et chrétiens ne se proposent pas uniquement un but sentimental, mais aussi un but politique; ils veulent empêcher le mouvement anti-sémitique de se développer en Hongrie, mouvement qui pourrait s'accroître par les nouvelles conditions de la propriété foncière. Cette propriété s'est transformée depuis 1848; autrefois, la terre était exploitée par des paysans assujettis à des redevances en nature et à des corvées. Les corvées ont été abolies et les seigneurs terriens ont dû employer des ouvriers salariés. Les israélites se sont présentés comme régisseurs des grandes propriétés et

Digitized by Google

ont été acceptés à cause de leur capacité et de leur grande activité; l'exploitation d'une partie du sol a passé entre leurs mains. D'un autre côté, les petits propriétaires, sans argent et sans crédit, ont emprunté sur leurs terres qui sont bientôt devenues la propriété des juifs. Les antipathies de race se sont accrues de toutes les misères produites par la transformation de la propriété foncière.

Les libéraux ont pensé que le meilleur moyen de faire cesser l'antagonisme était de faciliter les mariages mixtes. M. Tisza a repris le projet qui rend ces mariages obligatoires. Il n'a pas voulu proposer le mariage civil pour tous les citoyens, parce qu'il savait devoir rencontrer une résistance insurmontable de la part des conservateurs et principalement du clergé catholique. Son projet sur le mariage civil entre israélites et chrétiens a été adopté par la Chambre des députés, le 19 novembre 1883, à une forte majorité.

Il n'en fut pas de même dans la Chambre haute, les magnats, croyant l'occasion bonne pour renverser le ministère libéral, ou cédant à des préoccupations religieuses, vinrent en grand nombre pour prendre part aux débats. Le cardinal Simor, primat de la Hongrie, le cardinal Haynald, archevêque de Koloczа-Bacs, d'autres prélats romains et grecs soutinrent la suprématie de l'Église sur la société civile et entraînèrent la majorité, malgré un discours de M. Tisza qui se terminait ainsi : « En rejetant la loi, la Chambre » approuvera le mouvement anti-sémitique et pourra » amener de grandes calamités sur le pays. » Le projet fut repoussé par 109 contre 103.

Digitized by Google

L'agitation et l'étonnement qui suivirent ce vote furent d'autant plus grands que les membres les plus distingués de la Chambre haute s'étaient prononcés en faveur de la loi.

La Chambre des députés renvoya le projet à la Chambre des magnats sans aucune modification et s'ajourna au 10 janvier suivant. Dans la nouvelle discussion, le primat Simor déclara au nom de ses collègues que, pour des motifs de conscience, il voterait contre la loi. Le comte Pougracz, et le baron Vay, un vieux défenseur de la liberté, parlèrent en faveur du projet au milieu du tumulte ; l'opposition criant sans cesse « aux voix! ». Le magnat Rosner flétrit l'antisémitisme; l'Obergespan Csaky réclama le mariage-civil obligatoire pour tous. Les cardinaux et trente cinq prélats votèrent contre le projet; l'aristocratie se divisa : le duc de Caubourg et le comte Jules Andrassy votèrent pour; six comtes Apponyi, sept comtes Batthyany, dix-huit comtes Zichy, votèrent contre. Neuf membres de l'aristocratie autrichienne, qui ont l'indigénat hongrois et qui font partie en même temps de la Chambre des seigneurs en Autriche et de la chambre des magnats en Hongrie, votèrent également contre. Le projet fut repoussé par 200 voix contre 191. La majorité n'était que de 9 voix.

L'intervention des magnats autrichiens dans les affaires de la Hongrie émut fortement l'opinion publique. M. Tisza fit remarquer que cette intervention portait atteinte à la convention qui règle les rapports des deux parties de l'empire et ne tendait à rien moins qu'à annihiler cette convention, puisqu'elle permettait

Digitized by Google

aux mêmes personnes de voter dans la Chambre des seigneurs à Vienne et dans celle des magnats à Pesth. Ce fait détermina M. Tisza, d'accord avec l'opinion publique, à demander la réforme de la Chambre haute. Cette réforme fut renvoyée après les élections qui devaient, en 1884, renouveler le mandat des députés.

Les élections eurent lieu en juin; elles portaient sur 413 députés, ceux de la Croatie n'étant soumis à la réélection que plus tard. Le parti ministériel obtint 235 nominations; l'opposition modérée, 62; la gauche radicale, 73; les indépendants, 9; les nationalistes, 16; les antisémitiques, 18. L'opposition modérée est formée de conservateurs et d'adversaires de l'union douanière entre la Hongrie et l'Autriche; le parti radical et les nationalistes poursuivent encore aujourd'hui la séparation politique et administrative des deux pays; ils sont hostiles au dualisme et n'admettent que l'union personnelle ou même la république.

M. Tisza, devant les électeurs de Szegedin, parla en faveur de la réforme de la Chambre des magnats et d'une prolongation de trois à six ans du mandat des députés. La première de ces réformes a été présentée par le gouvernement, le 20 octobre 1884, devant la seconde Chambre. D'après ce projet, la Chambre haute se composerait à l'avenir : 1° de membres héréditaires; 2° de membres ayant le droit de siéger en vertu de leur dignités 3° de membres nommés à vie par le roi; 4° de sénateurs élus par la diète de Croatie.

Le nombre de magnats nommés à vie par le roi

Digitized by Google

pourrait s'élever au quart des membres de la Chambre et l'article 24 du projet prescrit d'avoir égard, dans leur nomination, à la situation de ceux qui perdent le droit de siéger. Parmi les membres héréditaires figurent les archiducs majeurs, les magnats payant trois mille florins d'impôt foncier; les magnats autrichiens devront déclarer qu'ils exerceront leur droit de vote exclusivement en Hongrie. Le roi pourra élever à la dignité de magnat héréditaire tout Hongrois de mérite payant trois mille florins d'impôt foncier.

Ce projet combine donc la représentation de la grande propriété avec le droit de naissance et avec la nomination par le Chef de l'État. Il élimine environ trois cents magnats héréditaires; l'avenir apprendra si ceux que l'on conserve sont les plus libéraux.

Quarante évêques et abbés, tant catholiques que grecs, sont maintenus, mais le projet exclut 24 évêques catholiques *in partibus*. Les cinq plus anciens curateurs de l'Église protestante, le doyen des présidents de l'Église unitaire et même un dignitaire de la Communauté juive seraient appelés à siéger.

Les gouverneurs des comitats *(fo-ispan, obergespan)* perdent le droit de faire partie de la Chambre haute. Aujourd'hui, ils ne sont plus que des fonctionnaires relevant du ministre de l'intérieur et révocables par lui. Ils seront remplacés par les magnats nommés à vie, sur lesquels on compte pour introduire l'esprit de progrès dans la Chambre haute. Cette Chambre n'aura plus le droit d'initiative en matière constitutionnelle et budgétaire.

Digitized by Google

Une Commission, nommée par les députés, a commencé l'examen de ce projet à la fin de novembre 1884. Deux autres projets ont été présentés, l'un par M. Szilagyi, député de l'opinion modérée, rejetant les magnats à vie et leur substituant des membres élus par les comitats; l'autre, par M. Iranyi, député de la gauche et proposant de faire élire tous les membres de la première Chambre par les communes. La discussion est venue devant la Chambre des députés au mois de février 1885 et l'ensemble du projet Tisza a été voté à une forte majorité[1]. L'aristocratie, restée immobile au milieu d'une société qui, depuis 1848, a suivi le mouvement des idées modernes, défendra probablement son privilège avec d'autant plus d'énergie qu'elle sent la décadence de son rôle politique et le danger où elle se trouve de voir ce rôle disparaître complètement.

Nous ne croyons pas que le projet du gouvernement soit fondé sur les principes qui doivent amener la réforme des sénats aristocratiques du passé. Les plans présentés par MM. Zzilagyi et Iranyi sont plus conformes à ces principes et plus propres à donner au gouvernement l'appui d'une opinion publique assez forte pour vaincre les obstacles qui s'opposent à la réforme de la Chambre haute.

[1] Au moment où nous mettons sous presse, le projet n'a pas encore été discuté par la Chambre des magnats.

Digitized by Google

DE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF EN POLOGNE

En Pologne, comme en Hongrie, on voit un peuple noble (*les Lechs*), au-dessus duquel s'élève une aristocratie de puissants seigneurs ; au-dessous, est une classe de paysans souvent opprimés et même réduits à la glèbe. On y trouve une diète ou assemblée générale de la nation, qui bientôt devient représentative et se divise en deux Chambres. « C'était une ancienne » coutume, chez les Slaves, que le peuple et les habitants » des communes se réunissent en masse pour délibérer » sur les affaires publiques. Si ce n'était pas la popu- » lation entière du canton, alors c'étaient les anciens, » respectables par leur âge et leur expérience, qui se « rassemblaient en conseil afin de pourvoir aux besoins « des communes et du pays[1]. »

La population noble de chaque province ou comitat se réunissait en diétines (*vieca*) pour administrer les affaires locales. A partir de 1468, ces diétines choisirent des *nonces* (députés) qui formaient l'assemblée représentative de la nation ; elles leur donnaient un mandat

[1] Lelewell, *Hist. de la Pologne*, t. I, p. 32.

Digitized by Google

impératif. « Les diètes se succédaient très souvent. » On y décrétait différentes lois; les plus importantes » furent décidées en 1454, à Nieszava. On se réunis- » sait aussi en diète pour fixer les impôts. La fixation » des impôts, mal distribués, occasionna des mésin- » telligences entre les provinces; pour y remédier à » l'avenir, il était évident qu'il fallait corriger l'orga- » nisation de la diète, qui n'était nullement détermi- » née. En 1468, afin d'écarter cette incertitude, toutes » les terres et tous les districts élurent leurs nonces » pour la diète, tenue à Korczin-la-Nouvelle. A par- » tir de cette époque, les diétines choisissaient des » nonces, leur donnaient des commissions particu- » lières et les autorisaient à aller à la diète partager » ses décisions. Les nonces se rassemblaient à la » diète où se trouvaient aussi le roi et les sénateurs. » Le Sénat occupait la première salle et les nonces la » seconde. La loi, approuvée des deux Chambres, » était approuvée par le roi; mais lorsque la Cham- » bre des nonces rejetait une loi, cette loi ne pouvait » être sanctionnée, ni par le Sénat, ni par le roi[1]. »

Le Sénat se forma naturellement, comme il se forme chez tous les peuples qui passent de l'état nomade à l'état sédentaire. Une population fixée sur le sol est trop disséminée pour pouvoir se réunir souvent en assemblée générale. Ce sont les anciens, c'est-à-dire les notables, qui se rassemblent pour pourvoir aux intérêts publics, conjointement avec le roi. Le Sénat se changea

[1] Lelewell, *ibid.*, p. 100.

Digitized by Google

en un corps aristocratique, parce que quelques grands seigneurs reçurent des titres, des dignités et des terres importantes. D'autres furent nommés gouverneurs de provinces et de districts, commandants des armées et des châteaux-forts. Ce furent ces hauts dignitaires, ces castellans *(castellani)* qui composèrent la haute Chambre. Le Sénat eut pour effet de limiter le pouvoir royal qui tendait à devenir absolu entre les mains de Boleslas Ier et de Boleslas II.

« Sous Kazimir II (1177), les évêques, conjointe-
» ment avec les palatins, les castellans et autres sei-
» gneurs créèrent un Sénat qui servit de conseil au
» prince régnant et partagea le pouvoir. Ce Sénat
» limita la puissance royale à tel point que, sans son
» consentement, c'est-à-dire sans la volonté des pré-
» lats, des barons, des seigneurs ecclésiastiques et
» laïcs, il ne pouvait faire aucune loi, ni entrepren-
» dre une guerre, ni gouverner, ni accorder un pri-
» vilège, ni même prononcer un décret comme juge
» suprême[1]. »

Cette institution, nécessaire pour s'opposer au despotisme, eut ses défauts, comme toute institution. Les seigneurs se servirent du Sénat à leur profit, ils obtinrent la liberté de bâtir des châteaux-forts, ils se firent concéder le droit de justice sur les habitants de leurs terres.

A l'aide de cette constitution, la Pologne fut florissante, pendant plus de deux siècles ; sous les Jagellons,

[1] Lelewell, *Hist. de la Pologne*, t. I, p. 46.

Digitized by Google

les lois, le commerce, l'industrie, l'agriculture se développèrent, la population augmenta; elle devint un des plus puissants Etats de l'Europe.

Comment se fait-il qu'au XVIIe siècle, elle tombe dans l'anarchie? Comment se fait-il que sa Constitution ait abouti à un résultat si dissemblable à celui auquel parvint la Hongrie? C'est que, dans le siècle même où la royauté devint héréditaire en Hongrie, elle devint élective en Pologne, après avoir été pendant plusieurs siècles héréditaire en fait, quoique élective en droit. Le chef de l'État ne peut, sans danger, être électif, que si le pays est définitivement constitué, et si ses pouvoirs sont très limités et bien définis par les lois.

Depuis Sigismond III (1587), les rois subissent la domination de ceux qui les nomment; à chaque élection nouvelle, des restrictions connues sous le nom de *Pacta conventa* affaiblissent l'exercice du pouvoir central, empêchent l'unité nationale de se fortifier; le principe d'autorité et de centralité fut sans appui, celui de l'indépendance et de la liberté, sans contrepoids. Les différentes parties du royaume, encore mal soudées, prétendirent avoir le droit de ne se soumettre aux décisions de la diète que si leurs députés y avaient consenti. Le droit de *veto* n'est pas particulier à la Pologne, on le rencontre dans presque tous les pays fédératifs, par exemple dans les provinces unies de la Hollande. Rarement exercé d'abord, il fut fréquemment réclamé à partir de 1624, sous Jean Kazimir. Les princes voisins qui convoitaient le par-

Digitized by Google

tage de la Pologne gagnèrent des députés à prix d'argent pour leur faire opposer le veto. Les lois les plus urgentes ne purent être votées, les impôts ne purent être levés; les armées restèrent sans solde assurée. Le pays tomba dans l'anarchie; l'équilibre entre l'autorité et la liberté, entre l'unité et l'indépendance, dans les conditions qui découlent de la nature des sociétés aristocratiques, fut rompu. L'assemblée de la petite noblesse ne permit ni au Sénat, ni à la royauté de se constituer d'une manière stable. Le Sénat, après avoir été le défenseur de la liberté à l'époque où la royauté essaya de s'emparer du pouvoir absolu, ne put devenir, comme en Angleterre et en Hongrie, le soutien du pouvoir central.

C'est l'élection de la royauté, à une époque où elle était héréditaire et forte dans le reste de l'Europe, qui a empêché la division du pouvoir législatif en deux Chambres de produire en Pologne les heureux effets qu'elle a montrés ailleurs.

Des querelles intestines rendirent tout pouvoir régulier impossible, et la Pologne devint la proie de ses voisins.

Digitized by Google

CHAPITRE IV

DES CAUSES DE L'INDIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF

Chez toutes les nations de l'Europe, on rencontre au début les éléments de la division du pouvoir législatif; partout on trouve un Conseil du roi formé d'évêques, de comtes, de barons qui, d'abord simples délégués du pouvoir central, exercent plus tard leurs fonctions à titre héréditaire. Mais, sauf en Angleterre et en Hongrie, ces éléments ne se développent pas, une haute Chambre ne peut se constituer, et, chose digne de remarque, le pouvoir législatif disparaît entièrement pour aller s'absorber dans le pouvoir exécutif qui devient tout-puissant : on a le despotisme à la place de la liberté.

Cette différence tient à ce que, sauf en Angleterre et en Hongrie, toutes les sociétés du moyen-âge ont été organisées féodalement. La base du régime féodal « consiste dans l'inféodation du contrat de fief, par » lequel les rapports s'établissent entre deux per- » sonnes, le seigneur et le vassal, à raison d'une

Digitized by Google

» cession de terre faite par le premier au second[1]. » Les redevances sont nombreuses; le seigneur exige de ses vassaux : l'hommage, l'aveu, le service militaire, l'obligation de se soumettre à sa justice, les droits d'aide, de chasse, de relief, de gîte, de garenne, de colombier, etc.

Parmi ces droits, les uns étaient purement civils, les autres étaient politiques; ces derniers sont : le le droit de commander les forces militaires, de rendre la justice civile et criminelle, d'administrer le pays. Ils devinrent héréditaires comme les autres; les rois et empereurs n'eurent pas la force d'exiger, à la mort des dignitaires, le retour des fonctions qu'ils avaient accordées. A la suite de ce changement, le chef de l'Etat ne put exercer d'action politique que sur ses grands vassaux immédiats dont la puissance était souvent égale à la sienne. Les autres vassaux ne devaient obéissance qu'aux seigneurs dont ils relevaient directement. En France, la féodalité acquit un tel développement, que la royauté fut sans force après l'édit de Quiersy qui consacrait l'hérédité des bénéfices; sous les premiers Capétiens, la France n'était qu'une confédération d'Etats presque indépendants.

Il en fut autrement en Angleterre; les fonctions politiques n'y devinrent jamais héréditaires; « Guil- » laume ayant fait prêter serment en 1085 à tous les » vassaux et arrière-vassaux, ceux-ci comme ceux-là

[1] Glasson, *Hist. du droit et des instit. de l'Angl.*, t. II, p. 152. Voir le chap. III tout entier.

Digitized by Google

» se trouvèrent sous la dépendance du roi. Ils lui » durent allégeance, non pas seulement en cette qua- » lité, mais aussi en vertu du lien féodal qui unissait » tout vassal à son seigneur. C'est une des causes qui » ont empêché la noblesse anglaisse de lever aussi fa- » cilement qu'en France l'étendard de la révolte con- » tre la royauté. Les grands vassaux n'étaient pas » assez puissants, par cela même que les arrière-vas- » saux ne se trouvaient pas placés sous leur autorité » exclusive...» « Quant aux justices seigneuriales, elles » ne parvinrent jamais à franchir les premiers degrés » de la hiérarchie judiciaire, et ne songèrent à aucune » époque à entrer en lutte avec les juridictions » royales[1] ».

Dans les pays où la féodalité politique ne put se constituer, un Conseil de grands seigneurs n'était pas un sujet de crainte pour la royauté; il constituait, au contraire, un puissant auxiliaire, puisqu'elle n'avait d'autre moyen pour se faire obéir, que de recourir à l'intermédiaire de ces seigneurs.

Dans les autres pays, tout a concouru pour s'opposer au développement d'une Chambre haute. Les comtes et barons reconnaissaient à peine l'autorité du roi; par orgueil, comme par intérêt, ils cherchaient à s'en affranchir. Louis le Débonnaire « ayant » décidé le frère de l'impératrice Judith à recevoir » de lui, à titre de bénéfice, une immense étendue de » terres domaniales, le vieux comte Welf, son beau-

[1] Glasson, *Ibid.*, t. II, p. 145-152.

Digitized by Google

» père, se retira dans les déserts de l'Armergan en » Bavière, ne pouvant pas supporter, disait-il, cet avi- » lissement de sa maison, et cette diminution de sa li- » berté[1] ». On voit combien les Germains étaient jaloux de leur indépendance. Si les grands barons avaient reconnu au roi, le droit de les convoquer à son Conseil, ils auraient par là même reconnu son autorité et la nécessité de se soumettre à des décisions prises par leurs égaux. Le roi lui-même ne pouvait songer à former une Cour composée de seigneurs presque aussi puissants que lui ; c'eût été constituer, au profit de ses adversaires, une institution, un centre d'action pour le combattre; c'eût été se soumettre à leur domination.

Voilà pourquoi il n'y a pas eu de Chambre de seigneurs dans les pays féodaux, à côté d'une Assemblée nationale. Voilà pourquoi aussi la royauté, non limitée par un pouvoir organisé, combattue seulement par une féodalité qui mettait en danger l'unité du pays, a trouvé une aide puissante dans la nation et s'est élevée jusqu'au despotisme.

Les éléments d'une Chambre haute existaient cependant sous les premiers Capétiens. La Cour, chargée d'assister le roi dans son administration politique, financière et judiciaire, est formée d'abord de ses vassaux directs dans l'Ile-de-France ; Louis VIII, en 1224, et malgré l'opposition de ces vassaux, y introduisit les

[1] Pfeffel, *Hist. du droit public d'Allemagne*, 2 vol. in-4°, t. I, p. 49.

Digitized by Google

officiers de sa maison *(ministeriales domini regis)* : son Chancelier, son Sénéchal, son Grand-Bouteiller, son Grand-Chambellan et son Connétable [1]. Plus tard, ces offices entrèrent dans le système féodal, et devinrent héréditaires dans les maisons des grands seigneurs ; mais Philippe-Auguste y vit un danger et les réduisit à de simples Commissions déléguées par lui. Les seigneurs les dédaignèrent alors et elles passèrent en des mains tout à fait subordonnées. Saint Louis appela des jurisconsultes dans sa Cour ; Pierre de Fontaine, Philippe de Beaumanoir siégèrent à côté des barons et des officiers de sa maison. Cette Cour se divisa en Grand-Conseil s'occupant des affaires politiques, en Parlement chargé des affaires judiciaires et en Cour des Comptes. En 1497, la multiplicité des affaires obligea de rendre le Grand-Conseil permanent ; alors les seigneurs cessèrent d'y assister.

Une Chambre haute aurait pu se former avec les grands vassaux, qu'il ne faut pas confondre avec les vassaux qui relevaient directement du roi dans son domaine. Ces grands vassaux « qui tenaient leurs seigneuries des rois carlovingiens, au même titre que » Hugues Capet lui-même tenait ses domaines, n'entendirent point descendre au rang de vassaux du » duché de France [2]. »

Henrion de Pansey a soutenu que sous les pre-

[1] Dareste de la Chavanne, *Hist. de l'administration en France*, chap. Ier.

[2] Pardessus, *Essai historiq. sur l'organis. judiciaire*, p. 30.

Digitized by Google

miers Capétiens, il exista une Cour de grands vassaux[1]. Pardessus et Beugnot[2] ont réfuté cette opinion. Une Cour spéciale composée de grands vassaux fut en effet réunie pour le jugement de Jean-sans-Terre en 1202, mais le fait est sans précédent comme sans renouvellement.

Les Etats-généraux, convoqués à partir de Philippe-le-Bel, comprirent des députés de la noblesse, du clergé et du tiers. Tous ces membres siégeaient au même titre comme députés de leur ordre; leur mission et leurs droits étaient identiques; les Etats généraux ne pouvaient donc donner naissance à une division du pouvoir législatif fondée, comme elle doit l'être, sur une fonction spéciale; il ne pouvait en sortir qu'une rivalité inconciliable.

En Angleterre et en Hongrie, où la féodalité politique n'existait pas, les deux Chambres ont été unies par des éléments de même nature; il n'y avait pas antagonisme de classes, il n'y avait pas même antagonisme d'intérêts, puisqu'en Angleterre tout le monde était également soumis à l'impôt, et puisqu'en Hongrie les membres des deux Chambres en étaient également exempts.

En France, au contraire, le plus petit gentilhomme prenait sa part de souveraineté dans la hiérarchie féodale et se croyait l'égal du grand baron, il aurait

[1] Henrion de Pansey, *Des pairs de France et de l'ancienne Constitution française*, p. 29.

[2] Pardessus, *ibid.*; Beugnot, *Préface des Olim.*, p. 26.

Digitized by Google

trouvé déshonorant d'être confondu avec le tiers. Les deux ordres n'étaient donc pas reliés, conciliés par une classe intermédiaire et commune; il y avait séparation absolue entre eux. Si la noblesse avait formé une Chambre haute, il en serait résulté un antagonisme plus aigu et un mouvement plus précipité encore vers le despotisme.

Aucune entente n'était possible pour combattre le développement exagéré du pouvoir royal. La noblesse essaya bien de s'opposer à ce développement, mais c'était pour s'emparer d'une indépendance qui aurait brisé l'unité de la nation. Ni le tiers ni la royauté ne pouvaient lui permettre de constituer un grand pouvoir dans l'Etat.

Le tiers, loin de s'opposer au pouvoir absolu de la royauté, y contribua autant qu'il le put; à partir du XVIe siècle les Etats généraux ne furent plus convoqués et le pouvoir législatif disparut entièrement. La France perdit toutes ses institutions, tant générales que locales, aussi bien ses libertés plébéiennes que ses libertés aristocratiques; en 1789, elle se trouva devant le néant politique, ce qui, quoi qu'on ait soutenu le contraire, est un immense malheur pour une nation; l'expérience des cent dernières années prouve combien il est plus difficile de bâtir une constitution *a priori* que d'améliorer une Constitution ancienne, même vicieuse.

Chez les nations soumises au système féodal, il s'établit un antagonisme absolu entre l'autorité et la liberté; selon que l'une ou l'autre l'emporte, on arrive

Digitized by Google

au despotisme ou à l'anarchie. En France, ce fut le despotisme qui l'emporta, en Allemagne ce fut l'anarchie, c'est à-dire l'absence de gouvernement central; « En Allemagne, c'est la féodalité qui a triomphé et » a, à peu près, réduit l'empereur à un véritable état » d'impuissance[1]. »

Cependant, on trouvait dans ce pays, comme en France, les éléments de deux chambres. Au XIe siècle, les palatins, les ducs, les comtes, désignés sous le nom commun de *principes* ou de *majores*, étaient nommés par l'empereur pour administrer en son nom et formaient le Reichstag ou Conseil de l'empire. Plus tard, leurs fonctions devinrent héréditaires[2], le système féodal se forma, tous les liens qui rattachaient les principautés à l'empire se relachèrent.

Après les guerres de religion du XVIe siècle, « l'em- » pire ne fut plus qu'une confédération d'Etats indé- » pendants, dont quelques affaires restreintes étaient » seules soumises à la décision de l'empire, c'est-à- » dire de l'empereur et du Reichstag[3]. » Ce Reichstag se composait de représentants des Etats et des villes relevant immédiatement de l'empereur.

A partir de 1438, la diète se divisa en trois collèges : 1° le collège des princes électeurs de l'empire,

[1] Glasson, *Introduction à l'hist. du droit et des institutions de l'Allemagne*. par Schulte; trad. par Fournier, 1882, 1 vol in-8°.

[2] Pfeffel, *Hist. du droit public de l'Allemagne*, t. I, p. 92.

[3] Schulte, *Hist. du droit et des institut. de l'Allemagne*, p. 300.

Digitized by Google

au nombre de sept d'abord, de huit plus tard; le droit d'élire l'empereur leur donnait le premier rang; 2° le collège des princes, ducs, comtes, landgraves, margraves, burgraves et évêques; 3° le collège des villes impériales. En 1792, la diète comptait un peu plus de cent voix.

En dehors des bourgeois des villes impériales, le peuple n'était représenté nulle part. Les attributions de la diète étaient devenues presque nulles.

Les princes petits et grands de l'Allemagne profitèrent de leur indépendance pour faire disparaître toute liberté dans leurs Etats, et spécialement le pouvoir législatif.

En Espagne, il n'y a pas non plus de division du pouvoir législatif, mais une Assemblée unique qui se rapproche davantage de la diète allemande que des Etats-Généraux de France. Les Cortès se composaient de quatre ordres : 1° le clergé, 2° la haute noblesse, 3° la petite noblesse, 4° les députés des villes. Ici, de même qu'en Allemagne, la nation était absente, le nombre des villes représentées se réduisit à dix-sept, parce que les autres reculèrent devant les frais de la représentation.

Ainsi que dans tous les pays féodaux, des privilèges politiques, civils et honorifiques établirent un antagonisme entre l'aristocratie et le reste de la nation. Cet antagonisme produisit son effet ordinaire, le despotisme royal. Charles-Quint dont le pouvoir était soutenu par des soldats flamands, convoqua rarement les Cortès; sous Philippe II, une assemblée (1555)

Digitized by Google

ayant demandé que les ordonnances publiées par les Cortès ne pussent être dissoutes sans que d'autres fussent convoquées, le roi répondit : « En cela, je ferai » ce qui conviendra le mieux à notre service. » Depuis cette époque, le pouvoir législatif ne fut plus convoqué.

L'histoire des Cortès en Portugal et leur organisation ne diffèrent pas de celles de l'Espagne; avant d'être supprimé, le pouvoir législatif se divisait en ordres, réunis en une seule Assemblée d'où le peuple était absent. Cette institution ne put empêcher le despotisme royal.

Dans les Pays-Bas, les Assemblées politiques furent d'abord formées des comtes, des barons et de hauts dignitaires de l'Eglise; elles se réunissaient aux principales fêtes de l'année et portaient les noms de *Placitum generale*, de *Plenæ curiæ*. « Les domaines » des barons formaient dans chaque principauté » comme de petits Etats distincts, rattachés par le » seul lien féodal, ou par la simple soumission à la » supériorité territoriale. Les barons y avaient en gé- » néral la plénitude de la haute justice, avec toutes » les prérogatives qui s'y rattachaient, le droit de lever » des aides, celui de donner la loi, le droit de grâce. » Le prince n'avait pas la faculté de lever des impôts » sur ses sujets, sans le consentement des barons, » il n'avait même avec ses sujets presque aucun rap- » port direct, il ne pouvait agir sur eux que par l'in- » termédiaire du seigneur[1]. »

[1] Edm. Poullet, *Origines et transformation des institutions dans les anciens Pays-Bas*. 1 vol. in-18, 1882, § 974.

Digitized by Google

On voit que le système féodal s'est complètement développé, dans les Pays-Bas. Cependant, en dehors de la féodalité, plusieurs villes s'étaient fondées et avaient acquis, comme Gand et Liège, de grandes richesses et une puissance considérable. Elles furent convoquées individuellement dans les assemblées, à côté des barons, afin de consentir les aides dont le prince avait besoin. Ainsi qu'en Allemagne et en Espagne, leurs députés formèrent un ordre à part, et le reste de la nation ne fut pas représenté. Les Pays-Bas subirent le despotisme de l'Espagne, puis celui de l'Autriche. La division du pouvoir législatif n'ayant pu s'établir, le despotisme devint inévitable.

En 1583, les sept provinces des Pays-Bas s'affranchirent du joug de l'Espagne et constituèrent une Confédération indépendante. Mais les mêmes causes dissolvantes continuèrent d'agir, et l'unité du pays put se fonder.

Dans chaque province existaient des Etats provinciaux, composés de représentants des villes et de la noblesse ; celle-ci était censée représenter les habitants des campagnes. Ces Etats possèdaient une compétence presque illimitée ; ils votaient les impôts nécessaires aux dépenses de la province et ceux qui s'appliquaient aux besoins de la Confédération ; ils levaient des troupes et en nommaient les officiers ; ils battaient monnaie ; ils discutaient et décidaient les propositions que les Etats généraux leur transmettaient sur la paix, la guerre ou les impôts. Ils se réunissaient quatre fois l'an et étaient présidés par un *Pensionnaire* nommé par eux.

Digitized by Google

Ce pensionnaire rappelle le Procureur général syndic de nos anciennes provinces; comme lui, il avait pour mission de défendre les privilèges de la province, et de présider aux travaux de la Commission permanente nommée par les Etats provinciaux pour exécuter leurs décisions.

Les Etats généraux se composaient de députés des provinces; chaque province avait une seule voix, et cette voix était donnée en vertu d'un mandat impératif. Nous retrouvons ici le veto polonais; il fallait l'unanimité pour les affaires importantes. C'est une conséquence logique du système Confédératif; les Etats en se réunissant avaient traité de puissance à puissance, de souverain à souverain, ils ne pouvaient donc être obligés, que de leur consentement. Il en résulta que les Etats généraux étaient tenus d'obéir aux volontés des pouvoirs dont ils émanaient. L'étendue de leurs attributions était bien limitée; elles ne comprenaient que le vote d'impôts pour l'entretien de l'armée et des ambassadeurs à l'étranger.

Le pouvoir exécutif de la République n'exista que d'une manière intermittente. Sous la domination espagnole, il y avait un Stathouder dans chaque province, c'était le représentant du souverain; après la séparation il fut nommé par l'Etat provincial. Sa fonction principale était de commander les armées de terre et de mer de la province; Guillaume IV se trouva Stathouder du pays tout entier, parce qu'il avait été investi de ce titre par chacune des sept provinces. Les princes d'Orange furent nommés capitaines généraux et ami-

Digitized by Google

raux de la Confédération; grâce à leurs talents, ils devinrent les véritables chefs de la République; mais leur pouvoir porta ombrage aux Néerlandais, et alternativement on les voit écartés et rétablis, en 1667, 1672, 1602, 1747 et 1795.

Pendant la guerre de l'indépendance, les assemblées des provinces nommèrent un Conseil de douze membres dont le rôle était d'aider et de contrôler le prince d'Orange. Dans ce Conseil on votait par tête, ce qui aurait pu en faire un corps représentatif de la nation, mais « les grands citoyens comme Barneweld et Jean » de Witt, nourris dans les traditions républicaines » de Rome et de la Grèce, ne voulaient en rien dimi- » nuer les droits souverains des provinces, qu'ils » s'efforçaient au contraire d'étendre le plus possible, » en combattant le stathoudérat et en restreignant » les pouvoirs déjà limités des États généraux. La » même question a été débattue avec passion en Amé- » rique entre les partisans de l'union et ceux de la » souveraineté des Etats, puis entre les républicains » et les démocrates. C'est le grand problème de la » décentralisation encore si vivement discuté aujour- » d'hui[1] ». Il en résulta que l'autorité fédérale ne put se constituer réellement, ne fut jamais pourvue des » organes nécessaires à sa mission.

Ce n'est pas un Sénat qui manqua aux Provinces-Unies, les Etats généraux n'étaient pas autre chose;

[1] E. de Laveleye, *La forme du gouvern. dans la Republiq. des Provinces-Unies; Rev. des Deux-Mondes*, 15 août 1874.

Digitized by Google

ce qui leur manqua c'est une Assemblée nationale capable de constituer l'unité.

Le pays puisa pendant longtemps son énergie et sa puissance dans des libertés qui le couvraient comme un réseau ; mais ces libertés étaient le privilège des villes et de quelques nobles dans les campagnes ; elles allèrent sans cesse en se resserrant. Trente-deux villes se faisaient représenter aux États de la province de Hollande en 1584; à partir de 1608, il n'en restait plus que dix-huit ; les autres avaient laissé prescrire leurs droits pour éviter les frais occasionnés par l'envoi de députés. Dans cette même province et à cette dernière époque, l'ordre de la noblesse n'était plus représenté que par sept membres, et ils se recrutaient par cooptation.

Le patriotisme déclina, l'administration fut conduite au profit d'un petit nombre, des guerres malheureuses furent entreprises, des antagonismes de classes se manifestèrent, l'industrie et le commerce perdirent leur activité et, à la fin du XVIIIe siècle, les Provinces-Unies étaient en pleine décadence. Une assemblée sortie des libertés provinciales, pas plus qu'une assemblée représentant l'unité nationale, quand elle est seule, ne peut suffire au progrès politique d'un peuple.

En 1787, les députés aux États généraux se divisèrent en deux partis; ceux des provinces de Hollande, d'Over-Yssel et de Groningue se réunirent à Utrecht; ils voulaient restreindre les pouvoirs de Guillaume V, Stathouder héréditaire; les représen-

Digitized by Google

tants des quatre autres provinces soutenaient ces pouvoirs. Dans nombre de villes, le peuple, dont le prince avait pris les intérêts, se souleva en sa faveur. L'Assemblée d'Utrecht suspendit le Stathouder de ses fonctions, mais le roi de Prusse intervint et le rétablit le 10 octobre 1787. Ce fut le commencement de l'intervention étrangère dans les affaires de la Hollande.

De ce que, dans le passé, la division du pouvoir législatif était fondée sur un principe aristocratique, et de ce qu'il ne pouvait y être fondé sur un autre principe, il n'en faut pas conclure qu'aucune division basée sur un principe différent ne puisse convenir aux sociétés démocratiques. Les mêmes institutions, en se transformant, peuvent s'adapter à toutes les sociétés; le progrès ne consiste pas à en inventer de nouvelles; celles qui n'ont pas de racines dans le passé sont de pures utopies, elles ne sont pas viables.

L'Europe presque tout entière subissait donc la Constitution despotique lorsque éclata la Révolution de 1789. Depuis cette époque, les nations, qui avaient vu leurs institutions disparaître, ont travaillé à s'en former d'autres, soit en remontant à celles qu'elles ont possédées dans le passé, soit en profitant de l'expérience des peuples qui avaient conservé les leurs. Presque toutes ont essayé de diviser le pouvoir législatif en deux Chambres.

Nous allons examiner leurs essais, aussi bien ceux

Digitized by Google

qui ont échoué ou qui n'ont donné qu'un médiocre résultat, que ceux auxquels certains pays ont dû l'ordre dans le progrès. Il est également utile de connaître les résultats bons et mauvais, afin d'éviter les uns et de profiter des autres. En politique, les chemins d'égarement sont si nombreux, que la moitié au moins de la science consiste à savoir ceux qu'il ne faut pas prendre.

Digitized by Google

Digitized by Google

DEUXIÈME PARTIE

DE LA
DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF
DANS LES TEMPS MODERNES

CHAPITRE I

SÉNATS MODERNES HÉRÉDITAIRES OU A VIE

(a) *France.* — Parmi les nations qui ont subi le despotisme, la France la première a reconquis la liberté; la première, elle a reconstitué le pouvoir législatif, la première, elle l'a divisé en deux assemblées. C'est donc par elle que nous commencerons l'examen des essais qui ont été faits à notre époque pour organiser ce pouvoir.

En 1789 les hommes politiques les plus distingués avaient été convertis à cette division par l'exemple de l'Angleterre et par les ouvrages de Montesquieu. Dans le Comité de constitution nommé par l'Assem-

Digitized by Google

blée constituante, Mounier, Lally-Tollendal, Clermont-Tonnerre se prononcèrent en sa faveur. La majorité du Tiers-État partageait leur avis. Tout semblait donc annoncer qu'elle serait adoptée; l'opinion contraire prévalut cependant.

Le 19 août Lally exposa les vues du Comité; il s'appuya, d'abord, sur la Constitution des États-Unis et sur l'autorité de Blackstone, c'est-à-dire de l'Angleterre. Puis il fit valoir les arguments de la logique : le pouvoir politique doit être composé de trois parties, d'une Chambre de représentants de la nation, d'un Sénat et du roi. Un pouvoir unique finirait nécessairement par tout dévorer; deux se combattraient jusqu'à ce que l'un eût écrasé l'autre; mais trois se maintiendraient en équilibre. Une assemblée unique court perpétuellement le danger d'être enflammée par les passions qu'on lui fait partager; elle ne sera jamais liée par ses propres délibérations. Elle aura beau prétendre s'enchaîner, comme elle aura seule forgé sa chaîne et comme elle seule la tiendra dans ses mains, elle la rompra toutes les fois qu'elle voudra.

Lally montre que chacune des deux Chambres doit représenter un intérêt particulier et avoir une composition différente. Il examine ensuite de quelle manière on pourrait établir le Sénat. Sera-t-il formé par la noblesse et le clergé? Non, sans doute; il devra être ouvert à tous les citoyens que leurs talents, leurs services, leurs vertus signaleront à l'opinion publique. Une propriété territoriale serait nécessaire pour être éligible; la nomination des sénateurs pourrait être

Digitized by Google

partagée entre le roi et les représentants, ou bien entre le roi et les Etats provinciaux; le roi choisirait les candidats parmi ceux qui lui seraient présentés par ces États ou par les représentants. Telles étaient les opinions du parti constitutionnel.

La question de l'unité ou de la dualité du corps législatif fut discutée dans les séances du 4 au 10 septembre 1789, à propos du veto royal. Quelques constituants pensaient que si le roi avait le veto, une seconde Chambre devenait inutile.

Rabaud-Saint-Étienne combattit tout à la fois le veto royal et la division du pouvoir législatif : « La » nation est une, sa représentation doit l'être. On » comprend qu'un peuple armé de divers privilèges » ait cherché à les conserver par une mauvaise orga- » nisation. En Angleterre, la Chambre haute n'est » qu'un reste de gouvernement féodal. A la Chambre » haute on a opposé les Communes, et le veto du roi » est devenu le médiateur..... La nation donne le » pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, mais elle » se réserve le pouvoir souverain. Si vous divisez le » corps législatif, vous divisez la souveraineté. »

Siéyès toujours en enfantement d'institutions inconnues avant lui et qui sortaient de son cerveau comme Minerve du cerveau de Jupiter, proposa de diviser la Chambre en trois sections dont chacune à son tour serait renouvelée tous les trois ans; il donnait le veto à celle des trois sections qui, ayant été en exercice pendant deux ans, posséderait la plus grande expérience politique.

Digitized by Google

Dans un discours pour soutenir le veto absolu, Mounier essaya de faire valoir cet argument en faveur des deux Chambres : « Le partage du pouvoir législatif » produit les plus grands avantages en ce qu'il ralentit » la marche de la législation et la rend sage et réflé- » chie. Il faut, en effet, beaucoup de lenteur et de » prudence pour l'établissement des lois. » Cet argument n'était pas propre à convaincre une assemblée qui voyait devant elle des montagnes d'abus à réformer, des centaines de lois à faire, tant pour détruire l'ancien régime que pour élever un édifice nouveau. Dans la séance du 7 septembre 1789, Malouet exprimait la passion de l'assemblée pour le régime des lois, quand il s'écria : « Ah! j'aspire au moment d'en- » tendre, pour la première fois, cette promulgation » solennelle : Peuples obéissez, voici la loi, car aucun » de nous n'avait encore vécu sous son unique em- » pire. »

Mathieu de Montmorency trouvait la création d'une seconde Chambre inadmissible, à cause des obstacles qu'elle opposerait à la réforme des abus. Il eut aussi recours à un raisonnement qui montre bien sous l'influence de quels sentiments la création d'un Sénat fut repoussée : « Si les deux Chambres ont « même formation, l'une devient inutile; si leur for- » mation n'est pas la même et qu'on adopte le projet » d'un Sénat, il rétablira l'aristocratie et conduira à » l'asservissement du peuple. » La France avait encore plus soif d'égalité que de liberté; elle avait horreur du privilège; or, l'opinion ne séparait pas

Digitized by Google

l'idée de la division du pouvoir législatif de celle de la distinction des ordres ; elle voyait dans un Sénat nommé par le roi, une Chambre de la noblesse.

La division du pouvoir législatif fut repoussée par une coalition des membres du Tiers partageant ces sentiments, et des membres de la droite qui voyaient, au contraire, dans le Sénat proposé par Lally, une institution beaucoup trop démocratique.

Le despotisme de la Convention fit comprendre le danger d'un pouvoir législatif exercé par une Chambre unique. Deux conseils furent créés par la Constitution de 1795, tous deux élus par les mêmes assemblées électorales et à la même époque ; tous deux également renouvelables par tiers. Les seules différences entre eux étaient les suivantes : pour faire partie du Conseil des Cinq-Cents, il suffisait d'avoir trente ans, tandis que pour être élu au Conseil des Anciens, il fallait en avoir quarante ; cette dernière assemblée n'était composé que de 250 membres ; la proposition des lois appartenait exclusivement au Conseil des Cinq-Cents (art. 76) ; le Conseil des Anciens approuvait ou rejetait les décisions de l'autre Conseil, sans pouvoir y faire aucun amendement.

Le Directoire, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, était nommé par le Conseil des Anciens sur une liste de présentation faite par le Conseil des Cinq-Cents ; il se renouvelait par cinquième.

La Constitution de 1795 prouve combien il est difficile, même à des hommes aussi remarquables que Boissy-d'Anglas, Daunou, Thibeaudeau, Rœderer et

Digitized by Google

les autres membres de la Commission nommée par la Convention, de faire une Constitution viable, en s'appuyant sur de simples raisonnements. Un petit détail, dont l'expérience apprend seule à se défier, suffit pour faire tout crouler; ce petit détail, dans la Constitution de 1795, fut le renouvellement des Conseils par tiers, tandis que le Directoire était renouvelable par cinquième. Il en résultat que bientôt il n'y eut plus accord entre les Conseils et le Directoire; la division du pouvoir législatif, telle qu'elle avait été organisée, ne put préserver ni de l'arbitraire du pouvoir exécutif, ni de la coalition des deux Conseils contre ce pouvoir, ni du coup d'Etat de Brumaire.

En l'an VIII, le pouvoir législatif fut divisé entre un Tribunat, un Corps législatif et un Sénat. Ce dernier Corps, composé de quatre-vingt membres, était la clef de voûte de tout l'édifice. L'article 24 de la Constitution détermine son mode de formation : « Les » citoyens Siéyès et Roger-Ducos, consuls sortants, » sont nommés membres du Sénat conservateur, par » la Constitution; ils se réuniront avec le second et le » troisième consuls pour nommer la majorité du Sénat » qui se complètera ensuite lui-même. »

Le *Moniteur* du 7 nivôse nous offre le curieux spectacle de cette opération. On voit les citoyens Siéyès, Roger-Ducos, Cambacérès et Lebrun, tous instigateurs du coup d'Etat de Brumaire, choisir vingt-neuf sénateurs partisans de ce même coup d'Etat. Ces premiers membres procèdent au complètement du Sénat, en nommant naturellement des hommes de la même opinion.

Digitized by Google

Le Sénat, dont les membres étaient à vie, devait se recruter lui-même à chaque vacance, sur une liste de trois candidats présentés, le premier, par le Corps législatif, le second, par le Tribunat, et le troisième, par le premier Consul. Il était chargé d'interpréter les articles de la Constitution s'ils donnaient lieu à contestation, et de régler tout ce qui n'avait pas été prévu par elle.

Le Sénat, constitué le 7 nivôse, procède le même jour à la nomination des membres du Tribunat et du Corps législatif, dans la liste nationale, c'est-à-dire dans une liste sortant d'une élection au troisième degré. Le Tribunat, formé de cent membres, devait discuter les projets de loi présentés par le gouvernement, mais sans pouvoir les voter. Ces projets étaient ensuite renvoyés devant le Corps législatif qui les votait sans pouvoir les discuter; la discussion n'y était soutenue que par trois orateurs envoyés par le Tribunat. Le Corps législatif adoptait ou rejetait le projet, sans y faire aucun changement (art. 34). En présence de cette organisation, on ne peut s'empêcher de penser à ce jeu d'enfant, dans lequel l'un d'eux fait un discours, tandis qu'un autre, placé derrière lui, fait les gestes.

Cette œuvre, inspirée par le *profond génie politique* de Siéyès est un bel exemple de l'insanité des Constitutions qui sortent toutes faites de la tête des hommes de génie. On eut fort peu de choses à y changer sous l'Empire, pour en faire sortir le despotisme.

En l'an XII, le Tribunat fut réduit au silence, puis

Digitized by Google

supprimé; alors le Sénat et le Corps législatif rivalisèrent à qui s'aplatirait davantage devant l'empereur, à qui se conformerait avec le plus de promptitude à ses volontés. L'on vit, dans toute la France, une absorption de l'individu dans l'État, comme il n'en avait jamais existé depuis les Césars romains.

D'une telle Constitution, on ne peut certes rien conclure contre la division du pouvoir législatif.

La Charte de 1814 établissait deux Chambres. Les pairs, en nombre illimité, étaient nommés par le roi, les uns à titre viager, les autres à titre héréditaire. Les députés étaient élus par des électeurs payant trois cents francs d'impôts directs; les deux Chambres participaient également au pouvoir législatif, mais les propositions d'impôts devaient être portées d'abord devant la Chambre des députés (art. 47). Dans la Chambre des pairs de 1814, sur 153 membres, on en comptait 84 qui avaient fait partie du Sénat de l'Empire; les 69 autres comprenaient : 3 anciens pairs ecclésiastiques, 26 anciens ducs et pairs, 11 anciens ducs héréditaires, 6 anciens ducs à brevet, 10 maréchaux, enfin l'ancien archi-trésorier et l'ancien grand électeur de l'empire[1].

Les 84 pairs, pris dans le Sénat de l'Empire et qui formaient la majorité, s'étaient plus ou moins ralliés aux principes de la Révolution; ils s'opposèrent aux ten-

[1] Duvergier de Hauranne, *Hist. du gouvern. parlement.*, t. II, p. 182.

Digitized by Google

tatives de retour vers l'ancien régime. La Chambre des pairs se montra même plus libérale que le Corps législatif de l'Empire qui avait été conservé. Tandis que celui-ci votait sans discussion une loi qui rétablissait la censure contre les journaux, les pairs n'adoptaient cette mesure qu'à la majorité d'une seule voix et après deux épreuves.

La Chambre des pairs reçut quelques modifications lors de la seconde Restauration ; 29 de ses membres, qui avaient siégé dans le Sénat des Cent-Jours, furent déclarés démissionnaires et remplacés par 85 pairs nouveaux.

Le parti libéral s'était prononcé contre l'article de la Charte qui accordait au roi la faculté de conférer ou de refuser l'hérédité aux pairs ; il voyait dans cette faculté un moyen de corrompre la haute Chambre. L'hérédité fit donc partie du programme libéral que la diplomatie étrangère soumit à Louis XVIII, pendant les Cent-Jours ; toutes les pairies devinrent héréditaires.

L'origine politique d'un grand nombre de membres de la Chambre haute, et l'indépendance qu'ils puisèrent dans l'hérédité fit de cette Assemblée un centre de résistance à la réaction qui se manifesta dans la Chambre introuvable. Les pairs refusèrent d'adopter le renouvellement intégral des députés que ceux-ci avaient voté afin de se maintenir pendant cinq ans, contrairement à l'article de la Charte qui disait que le renouvellement aurait lieu par cinquième. A la suite de cette résistance, les *ultras* parlèrent de la majorité jacobine de la Chambre de Paris.

Digitized by Google

Il suffit de quelques élections comme celle de Manuel en 1818, pour entraîner cette Chambre en sens contraire. Il fallut une promotion de 60 nouveaux pairs sous le ministère Decazes pour la mettre en rapport avec la majorité de la Chambre des députés.

La réaction qui suivit l'assassinat du duc de Berry, et l'élection de l'abbé Grégoire, ramenèrent la question électorale. Le ministère Decazes proposa une loi qui, à la place du vote direct au chef-lieu du département, créait deux classes de collèges électoraux. Chaque collège d'arrondissement choisissait autant de candidats que le département avait de députés à élire; le collège de département, composé d'électeurs payant mille francs d'impôt foncier, choisissait les députés parmi ces candidats. Ce projet de loi excita une vive irritation; on y voyait le moyen d'établir le gouvernement d'une oligarchie de censitaires. Il donna lieu à une violente discussion parmi les députés, et ne fut adopté qu'à la majorité de 12 voix. A la Chambre des pairs, il fut voté par 141 voix contre 56.

Les élections qui suivirent amenèrent le triomphe de la droite; la gauche et le centre gauche ne comptèrent plus qu'un petit nombre de représentants. M. de Villèle en profita pour présenter la loi de septennalité, qui, contrairement à la Charte, déclarait les députés élus pour sept ans. La Chambre des pairs, par 117 voix contre 67 vota cette loi, qui devait amener l'antagonisme de la royauté et de la nation. Elle adopta, par 127 voix contre 96, la loi du sacrilège, qui punissait de mort la profanation des vases sacrés, et qui eut

Digitized by Google

pour résultat d'amener la confusion de la religion et de la politique.

Il est vrai que les pairs rejetèrent l'article de la loi sur les successions, qui permettait d'établir un préciput légal sur les successions payant 300 francs d'impôt foncier; mais ils ne la repoussèrent pas dans un but d'égalité, ce fut, au contraire, dans un but d'intérêt oligarchique et personnel. M. Roy avait fait très justement remarquer que rétablir le droit d'aînesse dans les familles d'électeurs à trois cents francs, c'était convertir la Chambre des députés en seconde Chambre des pairs. Le duc de Crillon demanda qu'on restreignit le préciput légal aux successions payant mille francs d'impôts[1]. Le motif de cet amendement était donné par les journaux de la droite. La *Quotidienne* écrivait : « Il existe en France deux noblesses, l'ancienne et celle de l'empire; ceux qui en font partie ont un nom et des titres à conserver et à transmettre. C'est le but du droit d'aînesse et du partage privilégié; mais, en voulant étendre ce droit à tous les propriétaires qui prennent part à l'élection des députés, on a soulevé de vives répugnances. »

Les pairs, représentant ces deux noblesses, se joignirent à ceux qui repoussaient tout ce qui rappelait l'ancien régime, et l'article sur le préciput légal fut rejeté. Cette coalition s'étant renouvelée plusieurs fois, le gouvernement nomma 76 nouveaux pairs en 1827.

[1] Duvergier de Hauranne, *Hist. du Gouv. parlem.*, t. VIII p. 481.

Digitized by Google

La Chambre haute ne joua aucun rôle dans la révolution de 1830; elle n'avait pas empêché le gouvernement de marcher vers l'abîme, elle ne fut d'aucun secours pour la royauté qui sombrait.

La seconde Chambre s'empara de la direction des affaires, nomma le duc d'Orléans Lieutenant-Général du royaume et rédigea la déclaration où étaient résumés les vœux de la nation. Quoique cette déclaration changeât l'ordre de succession au trône, quoiqu'elle décidât que les promotions de pairs faites sous le règne de Charles X seraient annulées, elle ne fut pas discutée dans la Chambre haute. Celle-ci déclara s'en rapporter à la prudence du Lieutenant-Général, auquel sa députation alla porter des félicitations.

La Charte de 1830 remplaça la pairie héréditaire par la pairie viagère; le roi devait choisir les nouveaux membres dans certaines catégories de notables. Elle ne modifia pas les attributions des deux Chambres; l'article 15 décida que « toute loi d'impôt » doit d'abord être votée par la Chambre des dé- » putés. »

La Chambre des pairs renfermait un grand nombre d'hommes distingués, éminents même; elle était très compétente pour réviser les lois votées par les députés, mais elle n'avait pas senti le souffle de liberté qui venait de passer sur le pays. Son rôle fut d'aider le gouvernement à enrayer les réformes que voulait faire l'assemblée sortie de l'élection. Nous en citerons un exemple qui se rattache, comme nous le verrons plus tard, à la constitution du Sénat.

Digitized by Google

L'article 69 de la Charte promettait qu'il serait pourvu dans le plus court délai possible à des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif. Le 14 septembre 1831, le ministre de l'intérieur présenta un projet de loi concernant les attributions municipales, d'après lequel les maires devaient être nommés par le roi ou par le préfet, et toute leur administration soumise à l'autorité du préfet, même l'exécution des délibérations des Conseils municipaux, dûment approuvées. Les Conseils municipaux n'étaient appelés qu'à donner des avis.

La Chambre des députés modifia profondément le projet et voulut que les Conseils municipaux pussent régler définitivement certains points de l'administration municipale, réservant à l'autorité centrale le droit d'annuler les décisions contraires à la loi. Le gouvernement retira le projet de loi. Il en fut de même d'un autre projet semblable présenté en 1834 et qui avait été amendé dans le même sens, par les députés.

En 1836, les ministres déposèrent un nouveau projet devant la Chambre des pairs, espérant que le vote de cette Chambre entraînerait celui des députés. Ce nouveau projet, qui faisait quelques concessions, fut en effet adopté par les pairs sans modifications importantes. La Chambre des députés y ayant apporté plusieurs amendements dictés par l'esprit libéral, la loi fut renvoyée à la Chambre des pairs qui repoussa ou modifia ces amendements. Il y eut un nouveau renvoi à la Chambre des députés, un nouveau rap-

Digitized by Google

port de Vivien et une nouvelle discussion; puis un retour à la Chambre haute, et enfin adoption le 6 juillet 1837. Les députés cédèrent de guerre lasse et il a fallu 40 ans de luttes et de révolutions pour conquérir des libertés municipales dont le pays avait dès cette époque compris toute l'importance.

Dans les questions de décentralisation, il ne s'agit pas seulement de savoir si les communes auront ou n'auront pas le droit d'administrer leurs intérêts, de passer des baux, de répartir les droits d'affouage et de pâturage, mais encore, si les citoyens exerceront les libertés indispensables à leur éducation politique, et par conséquent, à la marche du gouvernement parlementaire; s'ils pourront acquérir les vertus qui conduisent une nation dans la voie du progrès pacifique et qui lui font éviter les révolutions.

Un projet de loi sur l'organisation des Conseils généraux fut porté devant la Chambre des députés en 1832 et y devint, à partir du 7 janvier 1833, l'objet d'une discussion approfondie. Cette Chambre décida, malgré le gouvernement qui voulait limiter les conseillers généraux à un petit nombre, qu'il y aurait un conseiller général par canton. A la Chambre des pairs, M. de Barante, le rapporteur de la loi, fit l'éloge du système administratif de l'an VIII. M. de Montalivet, ministre de l'intérieur, présenta un tableau effrayant de ce que deviendraient les assemblées départementales s'il y avait un conseiller général par canton, ou même si leur nombre était porté à 40. Le maximum fut fixé à 30. Après de nombreux renvois d'une

Digitized by Google

chambre à l'autre, les députés durent adopter le projet d'organisation départementale, tel qu'il avait été voté par les pairs, car le pays attendait impatiemment depuis huit ans l'élection des conseillers généraux.

La Chambre des pairs de 1830 ne fut d'aucun secours au gouvernement, lorsque celui-ci se vit menacé par une révolution. On raconte que le 24 février, M. Molé dit à M. de Saint-Priest : « Savez-vous ce qui se passe? — Quoi donc? — Les insurgés ont envahi la Chambre des députés et l'ont chassée à coups de fusil. Je crains bien qu'ils ne viennent nous chasser à coups de pieds. — Vous vous flattez, répondit M. de Saint-Priest, ils ne viendront même pas. » En effet, ils ne vinrent pas; il était inutile de s'occuper d'une Chambre qui n'avait aucune racine dans le pays; elle disparut d'elle-même.

La Constituante de 1848 n'adopta pas la division du pouvoir législatif en deux Chambres. L'article 20 du projet de Constitution proposait une Chambre unique. Armand Marrast, le rapporteur, empruntait son principal argument à Siéyès et à Rabaut-Saint-Étienne[1]. Il disait : S'il est un fait reconnu avéré, c'est l'unité de la nation française, « la souveraineté » est une, la nation est une. Comment donc voudrait-» on que la délégation de la souveraineté ne fut pas » unique? Considérée, soit dans la souveraineté qui

[1] Le rapport d'Armand Marrast est au *Moniteur* du 26 septembre 1848.

Digitized by Google

» en est la source, soit dans le pouvoir qui l'exécute, » soit dans la justice qui l'applique, la loi n'est pas » divisible, comment donc le serait-elle dans le pou- » voir qui la conçoit et qui la crée ? Ou les Cham- » bres seront d'accord et alors une double discussion, » un double vote ne servent à rien ; ou bien elles » seront en désaccord, et alors c'est la lutte que vous » établirez. Ces deux Chambres sont un principe de » désordre. »

Armand Marrast combat ensuite l'argument tiré de l'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis. « Nous » pourrions montrer facilement que deux Chambres » en Angleterre représentent deux intérêts divers, » quelquefois contraires qui se trouvent dans le Par- » lement, parce qu'ils se trouvent dans le pays. Nous » pourrions montrer qu'aux Etats-Unis la souverai- » neté se divise, qu'elle est locale, formée de groupes » indépendants et que cette division se reproduit dans » le pouvoir législatif. »

Dans la troisième partie de cet ouvrage, nous réfuterons ces arguments ; ici nous nous bornerons à faire remarquer que l'auteur du rapport se contredit, puisqu'il commence par poser en principe absolu que la souveraineté est une, qu'elle est indivisible, et puis il reconnaît qu'elle est divisée aux Etats-Unis.

M. Lherbette se chargea de la réponse : « La Com- » mission nous dit : la nation est une, la délégation » doit être une aussi. Il y a là une étrange confusion. » Oui, le pouvoir souverain est un dans la nation, » mais de l'unité de la souveraineté ne résulte pas la

Digitized by Google

» nécessité de l'unité de la délégation. Si l'on admet-
» tait l'axiome posé par la Commission, il s'en sui-
» vrait que la délégation de tous les pouvoirs devrait
» être concentré dans le même corps, qu'elle devrait
» même l'être dans le même individu. »

En effet, dans le système de la Commission, toute séparation des pouvoirs doit être rejetée et la division de la souveraineté législative entre cinq à six cents députés est une absurdité.

M. Lherbette continuait : « Deux Chambres ne re-
» présentent pas chez nous, comme en Angleterre,
» l'une l'aristocratie et l'autre la démocratie, car la
» République ne reconnaît d'autre supériorité que
» celle des talents, des services rendus au pays, mais
» elle représente deux principes qui existent dans
» toute société : l'un, l'opinion active et vive du pays;
» l'autre, l'expérience, la tradition, la sagesse; en
» d'autres termes, le principe du mouvement et celui
» de la résistance; deux principes dont l'alliance pro-
» duit la civilisation. »

On crut réfuter cet argument en disant que dans toute Assemblée sortie du suffrage universel, on trouvera nécessairement des représentants du mouvement et de la résistance. L'élément novateur poussera celui qui est trop en arrière et l'obligera à hâter le pas; d'un autre côté, le parti conservateur modérera ce qu'il pourra y avoir d'excessif dans l'esprit d'innovation. Mais ce raisonnement est purement théorique; en réalité, suivant la réaction du moment, la majorité d'une Assemblée sera pour le progrès ou pour le recul,

Digitized by Google

et tombera sans contrepoids vers l'excès de sa tendance. Ce ne sont pas les conseils de la minorité qui la retiendront.

Lamartine se prononça en faveur d'une Chambre unique par des considérations tirées des circonstances où l'on se trouvait ; il pensait que dans un moment où, à l'extérieur comme à l'intérieur, de si graves questions se précipitaient pour être résolues, on ne pouvait établir un gouvernement formé de rouages nombreux, devant nécessairement amener des frottements et des lenteurs incompatibles avec un état de choses aussi périlleux. Pour protéger la société contre les tentatives des mauvaises passions qui s'étaient montrées, il demandait : « La dictature d'une Assem-
» blée toute puissante, une et toujours debout ; la
» dictature sous son beau nom, sous sa forme légi-
» time et légale, la dictature de la Nation ».

Odilon Barrot répondit : « L'éloquent orateur au-
» quel je succède a terminé par le mot de la question ;
» oui, il s'agit de savoir si, par votre Constitution, vous
» allez organiser une dictature. Partout où il y a un
» pouvoir législatif unique, il n'y a pas, il ne peut y
» avoir de contrepoids suffisant ; il est tout puissant,
» il est irresponsable, car il est collectif. C'est le pou-
» voir le plus exorbitant que la pensée humaine puisse
» concevoir. Il n'y a plus dans ce pays qu'une seule
» force, la démocratie, mais quelle conclusion en tire-
» rez vous ? qu'il faut abandonner cette démocratie
» à son entraînement, à ses passions ; qu'il ne faut
» pas la préserver de sa toute puissance. Moi, j'en

Digitized by Google

» tire une conclusion contraire et je dis que la puis-
» sance de la modération doit être en raison même
» de la force d'impulsion et que, puisque notre dé-
» mocratie ne trouve aucun temps d'arrêt, aucune
» résistance, ni dans l'organisation communale, ni
» départementale, ni dans le droit individuel, ni dans
» d'autres pouvoirs, ni dans les traditions, ni dans
» le prestige de la naissance, puisqu'elle est seule
» dans le monde, c'est en elle que je veux trouver les
» moyens de la modérer et de l'arrêter quand elle
» s'égarera. Oui, c'est la loi des sociétés modernes
» qui arrivent à la démocratie pure, de tempérer la
» démocratie par la démocratie, et l'œuvre n'est pas
» impossible, et l'œuvre est digne d'occuper des légis-
» lateurs sérieux. » Malgré ces remarquables considé-
rations, l'amendement de M. Duvergier de Hauranne, ainsi conçu : « Le peuple français délègue le pouvoir » législatif à deux Assemblées », fut repoussé par 350 voix contre 289.

La constitution de 1848, sortie de la théorie pure, avait mis en présence deux pouvoirs souverains dont l'un disposait de la force armée, et dont l'autre n'avait que la parole pour se défendre ; le premier devait fatalement tuer le second.

La Constitution de 1852 fut une imitation de celle de l'an VIII. Le pouvoir législatif n'y était pas véritablement divisé en deux Chambres, puisque le Sénat ne participait pas à la confection des lois ; il est vrai que les lois ne pouvaient être promulguées avant de lui avoir été soumises (art. 25), mais il ne lui était pas

Digitized by Google

permis de les discuter; il se bornait à s'opposer à leur promulgation, si elles étaient contraires à la Constitution, à la religion, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété, etc. Il était le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques.

Un corps politique ne défend jamais que les intérêts qu'il représente, et qui sont les siens; or les sénateurs de 1852, pas plus que ceux de l'an VIII, n'avaient un intérêt propre à défendre les libertés publiques, les libertés individuelles, ni même la Constitution, contre un pouvoir qui les nommait, selon son bon plaisir, et qui pouvait leur donner une dotation de 30 mille francs par an.

Le pouvoir législatif était bien plutôt partagé entre la Chambre des députés et le Conseil d'Etat; celui-ci était chargé, sous la direction du gouvernement, de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique. Aucun amendement ne pouvait être apporté par la Chambre à un projet de loi, avant d'avoir été admis par le Conseil d'État.

En 1867, le Sénat acquit le droit de renvoyer au corps législatif, et par un vote motivé, toute loi qui lui paraîtrait défectueuse. C'était lui donner le pouvoir de discuter les lois, sans toutefois lui accorder celui de participer à leur vote définitif. En 1869, un Senatus-Consulte rétablit une partie du gouvernement parlementaire; il fut voté par 129 voix contre 3. Ce fut le dernier acte important du Sénat.

On aurait pu croire qu'une assemblée d'hom-

Digitized by Google

mes, choisis pour leur capacité et leur expérience des affaires, refroidis par l'âge, aurait résisté à l'entraînement qui, en 1870, saisit la majorité de la Chambre des députés et qui aboutit à la guerre. Il n'en fut rien. Le 16 juillet un grand nombre de sénateurs, ayant à leur tête M. Rouher, président du Sénat, se rendirent aux Tuileries pour féliciter l'empereur sur la déclaration de guerre. M. Rouher, en leur nom, prononça ces paroles : « La dignité de la » France est méconnue, Votre Majesté tire l'épée. La » patrie est avec vous frémissante d'indignation et de » de fierté. »

Le Sénat du second empire disparut le 4 septembre sous la même indifférence que ceux de la Restauration et de 1830.

Nous renvoyons l'étude du Sénat organisé par les lois constitutionnelles de 1875, au chapitre où nous traiterons des Sénats électifs.

Les Chambres hautes, dont les membres ne sont pas élus peuvent se ranger en deux groupes; dans le premier nous placerons celles de l'Angleterre, de la Hongrie, de la Prusse, de l'Autriche, de la Bavière, du Wurtemberg, de la Saxe, de la Hesse et de Bade. Leur élément principal est une noblesse dont la Chambre haute consacre les droits héréditaires et dont elle assure l'influence.

Dans l'autre groupe nous mettrons l'Italie, le Portugal et l'Espagne; l'organisation de leur Sénat est déjà plus empreinte de l'esprit moderne; la plupart des membres sont nommés à titre viager, et le roi ne

Digitized by Google

peut les choisir que dans certaines catégories d'éligibles.

Nous avons étudié longuement les Chambres aristocratiques de l'Angleterre et de la Hongrie; nous dirons seulement quelques mots des autres[1].

(b) *Autriche.* — Dans l'Autriche proprement dite (*Cisléthanie*) le parlement (*Reichsrath*) se divise en deux Chambres : La Chambre des seigneurs (*Herrenhaus*) et la Chambre des députés (*Abgeordnetenhaus*). Le nombre des membres de la première n'est pas limité; en 1879 elle se composait 1° de 53 membres à titre héréditaire; 2° de 30 membres de droit, qui étaient 13 princes de la famille impériale, 10 archevêques et 7 évêques; 3° de 116 membres nommés à vie par l'empereur, pris parmi ceux qui ont rendu des services signalés à l'État.

La Chambre des seigneurs élit tous les ans, dans son sein, vingt des membres de la délégation autrichienne, qui se réunit à la délégation hongroise pour régler les affaires communes de l'empire.

La Chambre des députés est composée de 353 membres élus par quatre catégories d'électeurs représentant : la grande propriété foncière, les villes, les Chambres d'industrie et de commerce, et enfin les communes rurales.

La grande propriété comprend des domaines qui,

[1] Voir Demonbynes, *Les Constitutions européennes*, 2e édition, 1883, 2 vol. in-8°.

Digitized by Google

suivant les provinces, paient de 50 à 250 florins d'impôts; il faut en outre, le plus ordinairement, que le domaine soit une ancienne terre seigneuriale. Les électeurs de cette catégorie peuvent voter par procuration. Les listes électorales comprenant ces plus hauts imposés, sont dressées par les soins du gouverneur de la province. Certaines villes, parmi lesquelles on rencontre quelques petits bourgs autrefois importants, ont droit à une représentation spéciale; la liste électorale est dressée par les soins du premier magistrat de la municipalité. Il y a deux sortes d'électeurs dans les communes rurales, les électeurs directs et les électeurs au second degré; les électeurs directs sont les possesseurs de domaines fonciers non incorporés dans une commune et ne payant pas assez d'impôts pour appartenir à la catégorie de la grande propriété foncière. Les autres électeurs ruraux pour la députation sont élus au second degré par les habitants des communes.

Les 353 membres de la Chambre des députés se répartissent ainsi qu'il suit : Bohème, 92; Dalmatie, 9; Galicie, 63; grand duché d'Autriche au-dessus de l'Enns, 37; grand duché d'Autriche au-dessous de l'Enns, 17; duché de Salzbourg, 5; Styrie, 23; Corinthie, 9; Carniole, 10; Bukovine, 9; Moravie, 36; Silésie, 10; Tyrol, 18; territoire de Vorarlberg, 3; Istrie, 4; principauté de Gradiska, 4; Trieste et son territoire, 4. Les pays les moins importants nomment, en général, proportionnellement plus de députés que les pays les plus peuplés.

Digitized by Google

La loi du 21 décembre 1867 indique en détail le nombre des députés de chaque catégorie attribué aux différents pays. Nous dirons seulement, en résumé, que la grande propriété foncière nomme 85 députés; les villes en nommaient 97; les Chambres de commerce et d'industrie, 21; les communes rurales, 131. Enfin 19 députés sont nommés en commun par des villes et des Chambres de commerce.

La compétence du Reichsrath est limitée par celle des délégations austro-hongroises qui règlent les affaires communes à tout l'empire, et par celle des diètes particulières des provinces de l'Autriche.

Les deux parties du pouvoir législatif ont le droit d'initiative et les projets de loi sont indifféremment portés à l'une ou à l'autre, sauf ceux qui ont rapport aux finances et qui doivent être présentés d'abord à la Chambre des députés.

Chaque Chambre a le droit de mettre les ministres en accusation; c'est une haute Cour de justice, composée de 24 membres élus en nombre égal par les deux assemblés, qui est appelée à les juger.

(c) *Prusse.* — En Prusse, le pouvoir législatif est partagé entre la Chambre des seigneurs (*Herrenhaus*) et la Chambre des députés (*Haus der abgeordneten*[1]).

La Chambre des seigneurs est formée d'environ trois cents membres qui se répartissent entre les caté-

[1] Constitution du 31 janvier 1850; — Lois des 7 mai 1853; 12 oct. 1854; 10 nov. 1855; 26 oct. et 16 nov. 1867.

Digitized by Google

gories suivantes : 1° les membres héréditaires ; ils comprennent les chefs des maisons qui étaient souveraines avant 1808 ; les descendants des comtes et barons appelés à la diète par l'ordonnance du 3 février 1867 ; 2° les grands propriétaires nommés à vie par le roi, sur présentation des seigneurs ayant le droit héréditaire de présentation ; 3° les membres nommés à vie, sur présentation des universités et des trente-huit principales villes ; 4° les membres nommés à vie par le roi, sans présentation. Les membres nommés à vie sont de beaucoup les plus nombreux.

La Chambre des députés compte quatre cent trente-quatre membres, élus pour trois ans par le suffrage à deux degrés.

La seule différence d'attributions entre les deux Chambres consiste en ce que les projets de loi intéressant les finances de l'État doivent être soumis d'abord à la seconde Chambre.

(d) *Allemagne.* — L'empire d'Allemagne est une Confédération de vingt-six États, conservant leurs gouvernements particuliers ainsi que leurs parlements, et régis par des lois uniformes pour certaines affaires communes, dites *d'empire*[1]. Les plus importantes de ces affaires sont : l'indigénat et le droit de bourgeoisie, les douanes, le commerce, et impôts

[1] V. la traduction de la Constitution allemande et les notes de M. Paul Jozon, dans l'*Annuaire de la Société de législation comparée*, 1re année.

Digitized by Google

applicables aux besoins de l'empire, les poids et mesures, les prescriptions sur les banques, les chemins de fer, les télégraphes, l'ensemble du droit civil et du droit pénal, enfin l'organisation militaire.

Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement formé d'une Chambre de députés (*Reichstag*) et d'un Conseil fédéral (*Bundesrath*).

Le Reischstag est composé de 297 membres nommés pour trois ans par le suffrage universel, et répartis, à peu près proportionnellement à la population, entre les 26 Etats de la Confédération.

Le Conseil fédéral renferme 58 membres délégués par les souverains des Etats. La Prusse en envoie 10, la Bavière 6, la Saxe et le Wurtemberg, chacun 4, Hesse et Bade, chacun 3, les autres Etats, 1 ou 2.

Le Parlement est convoqué tous les ans et les deux Chambres partagent le pouvoir législatif; mais le Conseil fédéral a des attributions particulières, il statue sur les propositions à soumettre au Reischtag, et sur les règlements d'administration nécessaires à l'exécution des lois de l'Empire. Les délibérations ordinaires se règlent à la simple majorité, sauf en matière d'impôts et d'affaires militaires, où l'empereur peut arrêter tout changement qui n'est pas voté à l'unanimité. Toute proposition de modification à la Constitution est considérée comme rejetée, lorsque 14 voix se prononcent contre elle. Ces dispositions donnent une grande prépondérance à la Prusse, puisque tous les petits Etats confédérés ont renoncé, en sa faveur, à leurs droits en ce qui concerne l'organisation et la direction de l'armée.

Digitized by Google

Le Conseil fédéral a des attributions judiciaires importantes, notamment pour trancher certains conflits entre les Etats confédérés, ou pour ordonner, contre ceux qui manquent à leurs devoirs, l'exécution des décisions dont la poursuite appartient à l'empereur.

Il n'y a point de ministère responsable dans l'empire allemand; l'empereur nomme un Chancelier de l'empire qui préside le Conseil fédéral avec voix prépondérante, et qui contre-signe les décrets impériaux. Le chancelier nomme les chefs des administrations supérieures; ce sont des ministres responsables devant lui seulement; il peut les révoquer à sa volonté.

La Constitution de l'empire n'établit donc point un véritable gouvernement parlementaire; le rôle des deux Chambres est très effacé, puisqu'elles n'ont point de ministère responsable devant elles, et que leurs décisions ne possèdent aucune sanction.

Il est facile de prévoir qu'en vertu de leur composition, les deux Chambres allemandes doivent avoir des tendances différentes. Le Reichstag, élu par le suffrage universel et proportionnellement à la population, incline vers l'unité de l'Allemagne et vers l'uniformité des lois. Le Conseil fédéral défend les droits souverains des Etats et leur législation particulière. A la session de 1874-1875, le Reichstag vota la disposition suivante : « Dans tout Etat confédéré, il » doit y avoir un Corps représentatif issu du suffrage » de la population, et dont le concours sera néces- » saire en toute matière législative et pour l'établisse- » ment du budget. » Cette motion visait les Etats de Mecklembourg et de Lippe dont le gouverne-

Digitized by Google

ment est resté absolu et n'a pas admis d'assemblée législative; elle fut repoussée par le Conseil fédéral.

(e) *Bavière.* — En Bavière, la Chambre des seigneurs se composait, en 1879, de 72 membres, parmi lesquels 53 siégeaient à titre héréditaire; 13 avaient été nommés à vie par le roi; 4 y étaient appelés en vertu de leurs fonctions.

La Chambre des députés est formée de 156 membres élus par le suffrage à deux degrés.

Les deux Chambres ont l'initiative des lois, mais les projets relatifs aux impôts doivent être d'abord présentés à la Chambre.

Nous ne nous arrêterons pas à la division du pouvoir législatif dans le Wurtemberg, la Saxe, la Hesse et Bade; elle y est établie sur des bases semblables à celles que nous trouvons en Bavière.

Nous passons aux Etats que nous avons placés dans le second groupe.

(f) *Portugal.* — La Constitution du Portugal remonte à 1825. Les Cortès se divisent en deux Chambres, dont le mode de recrutement a été réglé en dernier lieu par la loi du 3 mai 1878.

La Chambre des pairs se compose, en très grande partie, de membres nommés par le roi à titre héréditaire, parmi les hauts fonctionnaires, les députés, les grands propriétaires, les grands industriels ou les citoyens qui se sont faits remarquer par leurs mérites. Ils ne transmettent leur dignité qu'à leurs descen-

Digitized by Google

dants mâles, à l'exclusion des branches collatérales; leur nombre n'est pas limité, ils est d'environ 120. A ces pairs viennent s'adjoindre les fils du roi dès qu'ils ont atteint l'âge de 25 ans, les archevêques et évêques du royaume.

La Chambre des députés renferme 149 membres, élus au suffrage direct par des électeurs jouissant d'un revenu de 555 francs provenant de biens fonds, de capitaux ou d'industries.

Les deux Chambres ont l'initiative des lois; mais en matière d'impôt et de recrutement, l'initiative n'appartient qu'à la Chambre des députés.

(g) *Italie.* — Le Sénat italien ressemble beaucoup à la Chambre des pairs telle qu'elle était constituée en France, par la Charte de 1830. Il se compose, en outre des princes de la famille royale qui y entrent de droit, de membres nommés à vie par le roi et en nombre non limité dans des catégories fixées par la Constitution. Ces catégories comprennent : les membres du clergé, de la magistrature, de l'armée et des académies, les députés ayant siégé pendant plusieurs sessions, les hauts fonctionnaires, les grands propriétaires et enfin les citoyens qui ont rendus des services éminents à l'Etat; le nombre des sénateurs est d'environ 320.

Les députés sont nommés à raison d'un par 50 mille habitants; ils sont renouvelés intégralement tous les cinq ans. Leur nombre est de 508.

Les deux Chambres ont l'initiative des lois, mais

Digitized by Google

toute disposition concernant les impôts, ou portant approbation de comptes du gouvernement, doit être présentée d'abord à la Chambre des députés.

La Chambre des députés peut mettre les ministres en accusation et les traduire devant le Sénat constitué en cour de justice.

(h) *Espagne.* — La dernière Constitution de l'Espagne date de 1876; elle divise le pouvoir législatif en deux Chambres. Le Sénat espagnol est un intermédiaire entre les Sénats élus et ceux dont les membres sont à vie. Il se compose de 360 membres, dont 180 nommés à vie par le roi ou sont membres de droit, et 180 sont élus[1].

Les sénateurs nommés par le roi sont pris parmi les hauts fonctionnaires, les députés, les évêques, les académiciens et les grands propriétaires. Ils doivent jouir d'un revenu de 7,500 *pesetas* (8,100 fr.) Les sénateurs de droit sont les fils du roi, les grands d'Espagne, les capitaines généraux de l'armée et l'amiral de la flotte, les archevêques et le patriarche des Indes, les présidents des tribunaux suprêmes.

Les sénateurs élus doivent être pris dans les mêmes catégories que les sénateurs nommés à vie. Le haut clergé en nomme neuf; les académies, six; les universités, dix; les sociétés économiques, cinq; les membres des assemblées provinciales et les délégués des municipalités en nomment 150. Ces sénateurs

[1] La loi électorale du Sénat est du 8 février 1877.

Digitized by Google

sont renouvelables par moitié tous les cinq ans, et en totalité lorsque le roi dissout la partie élective du Sénat.

La Chambre des députés se compose de 431 membres élus pour cinq ans, par des électeurs payant une contribution foncière de 27 francs, ou une contribution industrielle de 34 francs, et par un certain nombre de capacités.

Les Chambres ont, avec le roi, l'initiative des lois, mais les lois sur les contributions et sur les emprunts doivent être présentées d'abord à la Chambre des députés.

Le Sénat est appelé à juger les ministres, lorsqu'ils sont mis en accusation par la Chambre des députés.

Digitized by Google

CHAPITRE II

SÉNATS ÉLUS

(a). *États-Unis d'Amérique.* — Les États-Unis d'Amérique ont montré comment on peut transformer des institutions aristocratiques en institutions démocratiques, sans qu'il soit nécessaire de détruire les premières pour les remplacer par des institutions nouvelles. C'est une remarquable expérience.

Les colons de la Virginie furent d'abord les compagnons de Walter Raleigh à qui Élisabeth avait fait de larges concessions de terres sous la condition d'une sorte de tenure féodale envers la reine; puis des partisans du roi, qui ne voulurent pas accepter le gouvernement de Cromwell. Après la restauration des Stuarts, la colonie reçut une Charte qui la transforma en Compagnie commerciale, dont le gouverneur et le conseil supérieur étaient à Londres. En Amérique l'administration était confiée à un conseil et à un président nommés par le conseil supérieur. Les colons devaient se soumettre à leurs décisions; mais bientôt ils trouvèrent cette Charte oppressive et ils s'assemblèrent d'eux-mêmes pour délibérer sur leurs intérêts.

Digitized by Google

La Virginie eut alors un gouvernement qui rappela celui de l'Angleterre : un président chef du pouvoir exécutif, un conseil supérieur et une assemblée générale votant ou refusant les taxes.

Les colonies du Nord furent fondées par des dissidents qui fuyaient la persécution religieuse sous Élisabeth et sous Marie Tudor.

Dans le Massachussets, peuplé principalement par des *Indépendants*, les émigrants reçurent une Charte de Charles Ier; ils formèrent une société commerciale dont le siège et le gouvernement étaient à Londres; ils devaient se soumettre aux décisions d'un Conseil de dix-huit *Assistants* et d'un président nommé par les actionnaires.

Des hommes qui s'appelaient Indépendants, qui risquaient leurs biens et leurs vies pour fonder un établissement dans le Nouveau-Monde, ne pouvaient longtemps se soumettre à ce gouvernement à distance. Ils exigèrent que le siège de la Société fût transféré en Amérique et que les pouvoirs fussent nommés par eux. Les Assistants furent désormais élus par l'assemblée de tous les propriétaires (*freemen*), et c'est dans cette assemblée que l'on arrêtait les mesures importantes. Le gouverneur seul continua d'être nommé par les actionnaires de la Compagnie.

Lorsque les colons se furent répandus sur un vaste territoire, la réunion de tous les propriétaires devint impossible, les planteurs envoyèrent des délégués pour les représenter dans l'Assemblée. Sans les assistants et les délégués, aucune décision ne pouvait être prise,

Digitized by Google

aucune taxe imposée, aucun magistrat nommé; les premiers formaient aussi un Conseil permanent chargé d'assister le gouverneur dans l'administration.

Au début, il n'y eut qu'une seule Assemblée; les délégués siégèrent avec les assistants et constituèrent la *Cour générale;* mais ceux-ci ayant réclamé le droit de *veto,* des discussions incessantes s'élevèrent sur leurs droits, et il fut décidé que la Cour générale se diviserait en deux Chambres distinctes ayant chacune un droit de *veto.* A partir de ce moment, le gouvernement du Massachussets ressembla beaucoup dans la forme à celui de l'Angleterre, quoique au fond, il y eut une différence considérable. Cette différence, sortie de l'esprit égalitaire des Indépendants, consistait en ce que les membres du Conseil permanent, les Assistants, ne siégeaient ni à titre héréditaire, ni à titre viager; ils étaient élus, aussi bien que les délégués.

Ce qui change et doit changer dans les Constitutions, ce ne sont pas les pièces qui les composent; ces pièces et leur nombre même sont fixées depuis longtemps par l'expérience des peuples, on pourrait dire, depuis qu'il y a des sociétés. Ces pièces essentielles sont : un pouvoir législatif divisé en deux assemblées, un pouvoir exécutif et un pouvoir judiciaire; elles ne varient que par les conditions dans lesquelles elles fonctionnent, que par le principe de leur formation, par le principe d'hérédité ou par celui de l'élection. Lorsque tous les pouvoirs héréditaires empruntés à l'Angleterre furent devenus électifs, la monarchie aris-

Digitized by Google

tocratique s'était transformée en République démocratique.

Toutes les colonies anglaises de l'Amérique adoptèrent un gouvernement fondé sur ce modèle. Lorsqu'en 1776 elles durent s'occuper d'organiser une Constitution centrale, elles en puisèrent les éléments dans une expérience propre de deux cents ans, suite de celle fournie précédemment par la mère-patrie.

Le seul changement restant à faire, et il fut fait dans la Constitution des États après la déclaration du 4 juillet 1776, qui brisa le dernier lien entre l'Amérique et l'Angleterre, c'est l'élection du gouverneur par l'Assemblée du peuple, remplaçant la nomination par le roi ou par le seigneur propriétaire de la colonie.

La lutte longue et pleine de périls que les Américains durent soutenir contre l'Angleterre pour obtenir l'indépendance, leur fit comprendre la nécessité d'une union contre l'ennemi commun. Un Congrès se réunit pour discuter les bases de cette union; il se composait de plusieurs représentants de chaque Etat, mais on votait par État, et ce mode de vote eut une grande influence sur les décisions.

Parmi les membres du Congrès, les uns, comme Washington, Hamilton, Madison, Gouverneur Morris, voulaient constituer une véritable Union ; les autres songeaient surtout à sauvegarder la liberté des Etats. Après des discussions ardentes, qui durèrent de 1776 à 1781, le Congrès adopta une première Constitution renfermant deux articles seulement. Le premier disait

Digitized by Google

que les colonies avaient voulu faire une ligue d'amitié, sous le nom d'États-Unis, pour défendre leurs libertés contre toute attaque du dehors; qu'une assemblée fédérale, dans laquelle on voterait par États, règlerait les affaires communes. Le second article déclarait que chaque État conservait sa souveraineté et tous les droits qui n'étaient pas formellement délégués à l'Assemblée générale.

Cette Assemblée générale pouvait déclarer la guerre et décider combien de soldats seraient appelés, mais chaque État conservait la mission d'organiser le contingent qui lui était assigné, de lever les subsides nécessaires à son organisation et de l'envoyer sur le lieu du combat.

D'un Congrès, où les députés votaient par État, il ne pouvait sortir qu'une Confédération et non une véritable Union. On s'aperçut bientôt des dangers que cette forme de gouvernement faisait courir. L'armée était dans la plus déplorable situation, les contingents n'arrivaient pas, l'argent manquait pour les payer et pour les nourrir. Le Congrès repoussa la demande des officiers qui voulaient qu'on leur assurât une demi-solde après la guerre; il aurait fallu créer un budget fédéral pour cet objet et par conséquent augmenter la centralisation. Ce refus excita une vive irritation dans l'armée et faillit amener une révolte. Tout ce que le Congrès consentit à voter, furent cinq années de solde, à titre d'indemnité.

Les mêmes idées séparatistes reparurent quand on s'occupa de régler les dettes contractées pendant la

Digitized by Google

guerre. Madison proposait d'imposer des droits de douane sur les marchandises étrangères; la proposition fut renvoyée aux Assemblées des États, lesquelles refusèrent d'établir ces taxes; ils y voyaient un élément propre à constituer un budget fédéral et, par suite, un pouvoir central trop puissant.

Cependant l'opinion publique s'était émue, elle trouvait juste que l'on payât les dettes contractées envers la France qui avait généreusement prêté une somme de dix millions et un corps de troupes de dix mille hommes. Elle trouvait juste d'indemniser ceux des Américains qui avaient vu leurs voitures, leurs chevaux, leurs bœufs réquisitionnés pour l'armée; elle trouvait juste de payer la solde arriérée des officiers qui avaient exposé leur vie pour l'indépendance.

La misère était partout; on avait émis une immense quantité de papier monnaie et beaucoup de personnes allaient être ruinées si ce papier, qui perdait de plus en plus de sa valeur, n'était pas retiré de la circulation. Une émeute provoquée par cette misère éclata dans le Massachussets; d'autres États se voyaient menacés du même danger. Enfin, un certain nombre d'États refusaient d'exécuter le traité de paix conclu avec l'Angleterre, et les troupes anglaises restaient sur le territoire de l'union.

Le remède sortit de l'excès du mal. Jay et Hamilton eurent l'idée de s'adresser au peuple américain lui-même et non plus aux délégués des États. Une lettre fut lancée; elle proposait de faire nommer une Convention composée de députés de la nation, afin de

Digitized by Google

discuter l'établissement d'un gouvernement propre à résoudre toutes les difficultés. Cette proposition fut adoptée par la majorité des Etats et la Convention se réunit à Philadelphie le 14 mai 1787.

« Dès le premier jour , se présenta la grave ques-
» tion qu'il fallait résoudre avant tout. Ferait-on une
» Union ou une Confédération? En d'autres termes,
» des treize colonies, ferait-on un peuple, ou y au-
» rait-il treize États ayant chacun une souveraineté
» et des intérêts distincts.[1] »

Cette question revenait à celle-ci : Les députés à l'Assemblée qui représenterait l'ensemble des provinces seraient-ils élus directement et proportionnellement à la population, ou seraient-ils nommés par les Assemblées des États? Dans le premier cas, on aurait une représentation nationale et une Union; dans le second cas, on n'aurait qu'une Confédération. La discussion fut vive et longue, mais les partisans de l'Union, Washington, Madison, Hamilton, l'emportèrent, et le principe de la représentation nationale triompha.

Les Américains tenaient trop aux libertés des États, ils en connaissaient trop bien l'importance au point de vue de la liberté en général, pour se contenter d'une Assemblée nommée par le suffrage direct des électeurs. Ils comprenaient qu'avec cette Assemblée unique, les libertés locales et, par conséquent, les libertés individuelles dont les premières sont la condition, iraient s'anéantir dans une centralisation de plus en

[1] Ed. Laboulaye, *Hist. des Etats-Unis*, t. III, p. 92.

Digitized by Google

plus grande. L'éternelle question qui divise les sociétés depuis qu'elles existent se posait devant eux : quels seront les droits de l'État, quels seront les droits de l'individu ? Ils venaient de constituer l'État par la personnification de la société dans une Assemblée directement élue ; il fallait aussi constituer un pouvoir pour défendre les libertés locales et individuelles. C'est ce que demandèrent avec insistance les partisans de la souveraineté des États.

La solution du problème fut trouvée par la division du pouvoir législatif en deux Chambres ; l'expérience avait montré l'utilité de cette division. Les Américains, ayant rejeté l'hérédité et le privilège comme base de leur Sénat, il fallait trouver un autre mode de formation. Quelques-uns proposèrent de faire nommer le Sénat par la Chambre des représentants ; d'autres objectèrent qu'on n'aurait ainsi qu'une seconde édition de cette Chambre. On proposa aussi de le faire élire par l'élection directe du peuple ; la même objection fut élevée. Enfin, les partisans des libertés locales demandèrent que le Sénat fût nommé par les Assemblées législatives des États ; cette proposition fut adoptée. Pour bien marquer le caractère, protecteur des libertés locales, de ce Sénat, il fut décidé que tous les États, petits et grands, quelle que fût leur population, éliraient le même nombre de sénateurs.

Comme tout ce qui est durable en politique, la Constitution américaine est une conciliation entre deux intérêts sociaux. Partout l'histoire nous présente la lutte de deux principes contraires, contradictoires

Digitized by Google

même, et cependant aussi essentiels l'un que l'autre. Les Américains se sont bien gardés de faire disparaître l'un de ces principes, sous prétexte d'éviter un conflit; au contraire, ils ont organisé chacun d'eux en lui donnant un corps, dont ils ont fait un pouvoir dans l'État.

En 1787, il y avait treize États et 26 sénateurs pour trois millions d'âmes; en 1861, il y avait 33 États et 66 sénateurs pour 31 millions d'habitants. Les sénateurs sont élus pour six ans et renouvelables par tiers; ils doivent avoir trente ans, être depuis neuf ans citoyens des États-Unis et habiter l'État dans lequel ils sont élus.

La Convention de 1787 décida qu'il serait nommé un représentant par 30,000 habitants, ce qui donna 65 membres pour le premier Congrès. En 1842, on fixa à 233 le nombre total des représentants; le chiffre d'habitants représentés par chaque député augmente donc avec la population. Les députés doivent avoir 25 ans et être citoyens des États-Unis depuis sept ans.

Turgot écrivant à son ami le docteur Price, se plaignait de ne trouver dans la Constitution américaine que des vieilleries anglaises. En effet, l'édifice est construit avec des matériaux anciens que les architectes se sont bornés à tailler autrement, pour les approprier aux nouveaux besoins des habitants. En France, nous sommes portés à croire que tout ce qui est vieux ne vaut rien; cette idée est née au XVIIIe siècle de la haine de l'ancien régime. Les

Digitized by Google

rois de France avaient détruit toutes nos institutions : États généraux, libertés municipales et provinciales; ils les avaient remplacées par des institutions basées sur des privilèges, nobiliaires, judiciaires, bourgeois, financiers, etc. Ce n'est pas étonnant qu'en 89 on ait eu l'idée de faire table rase et d'établir un nouvel édifice, mais il ne faut pas ériger à l'état de principe, ce qui fut le résultat de circonstances exceptionnelles. Le véritable principe, c'est qu'en politique, il n'y a de bon que ce qui est vieux, c'est-à-dire éprouvé par le temps, nous ne disons pas que tout ce qui est vieux est bon ; il n'y a de solide que ce qui repose sur des traditions, des mœurs et des habitudes séculaires.

La Constitution républicaine des États-Unis est une simple modification des institutions séculaires de l'Angleterre, c'est pourquoi le reproche que lui adressait Turgot doit être regardé comme un éloge.

Les attributions des corps politiques doivent se modifier lorsqu'on adapte ces corps à des besoins nouveaux. Nous avons vu qu'en Angleterre la Chambre des députés ne reconnaît pas à la Chambre des lords le droit d'amender une loi de finances. La raison en est facile à saisir, les lords ne sont pas élus par ceux qui paient les impôts, ils ne peuvent donc avoir le droit d'établir des taxes sur le pays. En Amérique, au contraire, les deux Chambres sont élues; les sénateurs, comme les députés, représentent les contribuables; ils ont donc un droit égal à discuter et à voter l'impôt.

Digitized by Google

Cependant, la Constitution met une légère différence entre les droits de la Chambre et ceux du Sénat, L'article Ier de la section 7 s'exprime ainsi : « Tout » bill pour la levée des impôts doit prendre naissance » dans la Chambre des représentants, mais le Sénat » peut y concourir par voie d'amendement comme » pour les autres lois. » En accordant ce droit de priorité à la Chambre des représentants, les Constituants de 1787 ont voulu sans doute lui donner la principale influence en matière financière, par cette raison qu'elle représente directement l'Union, l'intérêt général, tandis que le Sénat ne représente l'Union qu'indirectement. Dans la pratique, cette principale influence n'existe pas. Les bills de finances, votés par les représentants, sont renvoyés au Sénat qui peut les amender et qui, d'ordinaire, use de ce droit très largement. Le bill modifié revient à la Chambre, mais l'usage s'est établi qu'elle n'examine pas elle-même les amendements du Sénat; le bill est renvoyé à une Commission mixte, formée de trois représentants et de trois sénateurs. Cette Commission élabore une transaction et la soumet avec son rapport aux deux branches du Congrès. Aucune discussion ne s'engage sur les conclusions de ce rapport; aux termes des règlements en vigueur dans les deux Chambres, nulle motion tendant à amender ces conclusions ne peut être reçue et mise aux voix. La Chambre, comme le Sénat, accepte ou rejette sans discussion la transaction proposée; si elle est rejetée, une nouvelle Commission mixte est nommée, celle-

Digitized by Google

ci fait un nouveau rapport et, comme la fin de l'année approche, il faut bien se résigner à voter les conclusions de ce rapport[1].

Le Sénat américain intervient d'une manière importante dans les relations extérieures de la République; le président ne peut conclure de traité de paix ou de commerce, ne peut nommer les ambassadeurs et autres agents diplomatiques, que de l'avis et du consentement du Sénat (art. 2, section 2). Les Américains ont cru avec raison, qu'une nation doit avoir de la stabilité dans ses relations avec les puissances étrangères, parce que c'est le seul moyen d'inspirer confiance et de réaliser de grands desseins. Une Chambre de représentants, renouvelée tous les deux ans, est peu propre à représenter la fixité dans les vues. Au contraire, le Sénat est presque permanent; l'expérience a prouvé que jamais la proportion des sénateurs non réélus ne dépassait la moitié du tiers à réélire tous les deux ans; il y a donc à peine un sixième qui change à chaque réélection. Dans ces conditions, le Sénat représente bien la tradition, en opposition à l'esprit de changement et de mobilité que l'on reproche aux démocraties.

Le Sénat intervient encore dans la nomination d'un grand nombre de fonctionnaires, particulièrement dans celle des juges de la Cour suprême et des juges fédéraux.

[1] Voir un article de M. Em. Boutmy, dans la *Revue politique et littéraire* du 7 juin 1884.

Digitized by Google

La Cour suprême est une des pièces les plus importantes de la Constitution, dont elle a pour fonction de maintenir l'intégrité contre les lois nouvelles qui pourraient y porter atteinte. Les Américains ne croient pas qu'il suffise d'écrire que la Constitution est au-dessus des lois, pour sauvegarder ce principe; ils ont créé un pouvoir spécial pour le défendre; ils ont véritablement organisé un troisième pouvoir, le pouvoir judiciaire; et encore ici, ils ont suivi la tradition anglaise. Un petit nombre de juges, divisés en deux classes, constituent la Cour suprême; les uns forment la Cour fédérale, les autres vont porter la justice et présider les assises dans les Circuits et Districts, entre lesquels l'Union est partagée.

Les juges fédéraux sont nommés par le Président de la République, mais avec l'assentiment du Sénat. On a pensé que le Corps qui représente la tradition, qui est le plus indépendant des mouvements de l'opinion publique, devait participer à la nomination des juges chargés de sauvegarder la Constitution contre les atteintes que pourraient y porter les passions du moment.

Les mêmes motifs ont fait donner au Sénat le droit d'intervenir dans la nomination des hauts fonctionnaires de l'administration. Le président de la République étant responsable, il doit logiquement avoir le droit de choisir ses agents et celui de les destituer. Mais il est à craindre que ces nominations ou ces destitutions ne soient faites sous l'influence des réactions violentes qui souvent accompagnent l'élection

Digitized by Google

d'un nouveau président. C'est pourquoi la nomination des fonctionnaires fédéraux doit recevoir l'assentiment du Sénat, et cet assentiment est nécessaire même pour le choix des ministres, puisque ceux-ci ne sont que les plus élevés des fonctionnaires; ils ne font pas partie des Chambres.

Dans la pensée des auteurs de la Constitution, le consentement du Sénat devait aussi être obtenu pour la révocation des employés fédéraux, mais on s'est demandé comment alors le président pourrait être responsable de l'administration, s'il était forcé de conserver des agents qui ne se conformeraient pas à ses ordres; l'usage lui a donné le droit de révoquer les fonctionnaires, sans être obligé de demander l'assentiment du Sénat. Il en est résulté, à chaque nouvelle présidence, une curée de places qui désorganise les services et qui a les plus fâcheuses conséquences pour l'administration.

Ce n'est pas seulement dans l'Union que le pouvoir législatif est divisé en deux Chambres, mais encore dans tous les États. Ici, on ne peut plus objecter que cette division est propre aux pays fédérés, puisque chaque État forme une unité; ni qu'elle ne convient qu'aux pays aristocratiques, puisque les États sont soumis au régime le plus démocratique qui existe; pour qu'ils l'aient tous adoptée, il faut que les Etats aient eu une autre raison. Cette raison est tirée de l'expérience qui leur a montré partout les inconvénients d'un pouvoir législatif unique.

Les conditions de l'élection des deux Chambres ne

Digitized by Google

sont pas les mêmes dans les États et dans l'Union; la Constitution de la Pensylvanie porte[1] : Article 2, Section I : « Le pouvoir législatif de l'État appartient » à une Assemblée générale composée d'un Sénat et » d'une Chambre de représentants. »

Section III : « Les sénateurs sont élus pour quatre » ans et les représentants pour le terme de deux » ans. »

Section V : « Les sénateurs doivent être âgés d'au » moins vingt-cinq ans et les représentants d'au moins » vingt et-un ans. »

Section XVI : « L'État sera divisé en cinquante » districts sénatoriaux, formés chacun d'un territoire » compacte et contigu, comprenant un chiffre de popu- » lation autant que possible égal, et chaque district » aura un sénateur. »

Section XVII : « Les membres de la Chambre des » représentants se sont répartis entre les différents » comités, en prenant pour unité de population le » chiffre obtenu en divisant par 200 (nombre de dé- » putés) le total de la population de l'État. »

Dans l'État de New-York, le Sénat se compose de 32 membres, choisis parmi les propriétaires fonciers, et nommés pour quatre ans; tandis que l'Assemblée des représentants, élue parmi tous ceux qui ont droit de cité, est soumise tous les ans à une nouvelle élection.

[1] *Les Constitutions modernes*, par MM. R. et P. Dareste, 2 vol. in-8°. 188.

Digitized by Google

L'État est divisé en huit districts qui portent le nom de districts sénatoriaux, dans chacun desquels il est nommé quatre sénateurs.

Les représentants sont élus par les comtés; chaque comté nomme un nombre de députés proportionné au nombre de ses habitants.

Il ne suffisait pas que la Convention de Philadelphie votât une Constitution, il fallait la faire accepter par treize États, vaincre les idées et les intérêts qui lui étaient opposés et surmonter des habitudes d'indépendance absolue. Hamilton se joignit à Madison et à Jay pour publier le *Fédéraliste*, journal destiné à défendre, à populariser l'œuvre du Congrès, et dont les articles ont été réunis en volume. En Amérique, *Fédéralisme* signifie *Union*, *Centralisation*. Hamilton et ses collaborateurs réfutèrent les objections des adversaires de la Constitution, ils démontrèrent la nécessité d'un pouvoir exécutif central, d'un pouvoir législatif possédant le droit de régler les intérêts généraux, d'un pouvoir judiciaire indépendant et ayant juridiction pour juger les litiges qui s'élèvent entre les États, ainsi que ceux qui naissent entre particuliers habitant des États différents.

L'histoire des États-Unis, depuis 1787, est l'histoire de la lutte de la centralité et de l'indépendance, de la liberté et de l'autorité. Les partis qui soutiennent cette lutte prennent successivement les noms de fédéralistes et d'anti-fédéralistes, de whigs ou républicains, et de démocrates. Cette lutte se manifeste à propos de diverses questions, mais au fond on retrouve toujours celle de l'extension des pouvoirs de l'Union

Digitized by Google

et celle de la conservation des libertés locales. Le pays, par une suite de réactions, va de l'un à l'autre de ces deux points de vue.

Ce sont d'abord les fédéralistes qui, après avoir fondé l'Union, dirigent le gouvernement. Ils ont pour chefs Washington, le premier Président de la République, Hamilton, Adams et Jay.

En 1791, Jefferson, récemment arrivé d'Europe, devint le chef du parti opposé. Il rapportait de Paris cette idée que l'État doit gouverner aussi peu que possible; il allait jusqu'à soutenir qu'une génération ne peut être liée par une autre; il était appuyé par Madison et par Randolph. Ce parti mit à profit l'attachement des Américains pour les libertés municipales, il se fit le défenseur des droits des États contre les empiètements supposés du pouvoir central; il proclama que tout homme a le droit de se gouverner lui-même et ne doit céder qu'une petite partie de sa liberté.

Cette question se compliqua d'une autre. Quelle part doit-on faire, dans le gouvernement, à l'élément démocratique? Adams, vice-président, et plus tard président des États-Unis, ne cachait pas sa répugnance pour les principes niveleurs qui, venus de France, tendaient à se propager parmi les américains; il préconisait même la création de titres honorifiques et d'un Sénat composé d'hommes riches ou appartenant aux anciennes familles. Hamilton soutenait que la Constitution aristocratique de l'Angleterre était préférable à celle des États-Unis.

Quoique cette dernière fasse du peuple la source

Digitized by Google

de toute autorité, elle est loin de proclamer la souveraineté du nombre; le Sénat, principalement, est un frein à la démocratie sans limites. Au sein de l'Union, il existait une aristocratie naturelle, composée de magistrats, d'avocats, de grands propriétaires, de clergymen, de capitalistes, de négociants, de tous ceux qui, par leur éducation ou par leur position sociale, occupaient le premier rang. Le parti de la démocratie se recrutait dans les rangs des petits propriétaires cultivant la terre de leurs mains, et parmi les nombreux émigrants venus d'Europe. En dépit de l'égalité devant la loi, ils se sentaient maîtrisés par la supériorité des autres classes.

Enfin, la lutte se compliqua d'une troisième question : l'esclavage serait-il conservé ou aboli ?

Rien, à première vue, ne semble plus illogique qu'une alliance entre les planteurs du Sud vivant aux dépens du travail des esclaves et le parti démocratique. Cependant cette alliance a dominé toute l'histoire des États-Unis, depuis 1787 jusqu'à l'époque de l'abolition de l'esclavage; elle est la clef de cette histoire. C'est que les deux partis ont, pendant toute cette période, un intérêt commun, ils combattent l'extension des pouvoirs de l'État; les démocrates, parce qu'ils veulent se soustraire à la direction des classes gouvernantes et par conséquent au développement du pouvoir central; les esclavagistes, parce qu'ils craignent l'intervention du gouvernement fédéral dans le réglement de l'esclavage.

Après l'heureux succès de la guerre de l'indépen-

Digitized by Google

dance, les Américains oublièrent bientôt les maux terribles auxquels l'Union les avait arrachés. Certains d'entre eux ne virent dans la Constitution qu'une gêne pour leurs habitudes, leurs idées et leurs intérêts ; les fautes des fédéralistes allaient aider la réaction. Dans la guerre qui éclata entre l'Angleterre et la France, le parti fédéraliste prit parti pour l'Angleterre; or, le peuple américain regardait toujours ce pays comme son plus grand ennemi ; il conservait, au contraire, une sympathie extrême pour la France qui avait contribué à son indépendance. Dans certaines villes on opposa la cocarde tricolore, à la cocarde de l'ancienne armée américaine, et il y eut des rixes sanglantes.

Sous la présidence d'Adams, qui succéda à Washington, les fédéralistes se divisèrent sur la question de l'alliance avec la France ou avec l'Angleterre; la mort de Washington vint achever de briser le lien qui les unissait. Jefferson, le chef des démocrates, fut élu président de la République en 1801. Tocqueville explique la défaite des fédéralistes par cette raison qu'ils luttaient contre la pente irrésistible de leur siècle, surtout dans un pays où l'émigration amène sans cesse de nouveaux éléments acquis d'avance au parti démocratique; ils ne surent pas se rallier franchement à ce parti et lui donner satisfaction dans la mesure du possible.

La réaction qui porta les démocrates au pouvoir était bien plus dirigée contre les idées et les sentiments du parti fédéraliste que contre la Constitution elle-

Digitized by Google

même ; Jefferson disait dans un message : « Nous » sommes tous républicains, nous sommes tous fédé- » ralistes. » Mais cependant il travaillà constamment à affaiblir la centralisation.

La Constitution étant acceptée par tous, il s'agissait maintenant de l'interpréter, soit dans un sens soit dans un autre. Les fédéralistes renoncèrent à leur nom qu'ils changèrent en celui de whigs; ils prirent la défense de la banque des États-Unis, qui centralisait tous les fonds de l'Union et servait puissamment le pouvoir fédéral. Les démocrates s'opposèrent au renouvellement du privilège de cette banque, faisant concurrence à celles des États.

Lorsque les dépenses de la guerre de 1812 furent payées, il y eut un excédent de recettes fourni par les douanes. Les whigs proposèrent de faire servir cet excédent à des canaux, à des routes, à l'amélioration des fleuves et des rivières. Les démocrates s'opposèrent à toutes ces mesures; ils dénièrent au gouvernement fédéral le droit d'entreprendre des travaux publics sur le territoire des États; ils soutinrent que l'Union n'avait le droit de lever des impôts que jusqu'à concurrence des dépenses strictement nécessaires aux dépenses fédérales.

Cette théorie conduisait à l'abolition des droits de douane établis sur les marchandises étrangères; les États du nord, presque tous manufacturiers, inclinaient vers le parti whig défenseur des droits de douane; les États du sud et de l'ouest, producteurs de coton, de tabac ou de blé, et qui ne s'enrichissaient

Digitized by Google

que par l'exportation, soutinrent le parti démocrate. La querelle prit un tel caractère d'animosité, qu'une collision sembla imminente; le compromis de 1833 sauva l'intégrité de la Confédération.

Mais la lutte ne devait pas tarder à renaître à propos de l'esclavage. Elle se concentra sur la fixation du nombre des États à esclaves, point très important puisqu'il déterminait dans quel sens se formerait la majorité du Sénat. Le traité, qui en 1803 céda la Louisiane aux États-Unis, avait augmenté les territoires où les nègres pouvaient être utilisés pour la culture du coton et de la canne à sucre. Lors de l'entrée du Missouri dans l'Union, les débats devinrent très ardents et amenèrent un arrangement qui divisa les États-Unis en deux parties, l'une assurée au travail libre et l'autre livrée au travail servile. Le Mississipi servit à peu près de ligne de démarcation. Ce compromis, qui donnait une existence légale à l'esclavage, fut voté par 26 voix contre 15 au Sénat, tandis qu'il n'était adopté à la Chambre que par 86 voix contre 82.

A la même époque, 1819, la Floride était achetée de l'Espagne; en 1837, l'indépendance du Texas était reconnue et, en 1848, le Nouveau-Mexique fut conquis. Ces territoires, placés sous l'influence exclusive des États du sud, devaient fatalement recevoir des esclaves et détruire l'équilibre que l'on s'efforçait d'établir.

Ce danger donna naissance à un nouveau parti, celui des partisans du sol libre *(free soilers)*; ils ne

Digitized by Google

demandaient pas une abolition immédiate de l'esclavage, mais que, par un acte formel, le Congrès prévînt son extension. En 1846, pendant la guerre qui devait amener l'annexion du Nouveau-Mexique, et à l'occasion des crédits demandés pour la soutenir, un député de la Pensylvanie, Wilmot, proposa un amendement interdisant l'introduction de l'esclavage dans les territoires ou États que la guerre ajouterait à l'Union. Cet amendement fut voté par la Chambre des représentants et il devait être inséré dans tout bill ouvrant un crédit pour la guerre ; au Sénat, où l'alliance des démocrates et des esclavagistes formait la majorité, il fut rejeté ; le Sud n'avait poussé à la guerre que pour créer de nouveaux États à esclaves.

Cette question devint la plate-forme de l'élection présidentielle en 1848. Taylor, le candidat des démocrates, fut nommé, mais Van Buren, celui des *Free-Soilers*, obtint un grand nombre de voix.

En opposition aux partisans de la liberté du sol, il s'était formé dans le sud un parti qui avouait ses projets séparatistes, si on ne satisfaisait pas à toutes ses exigences. Calhoun, l'un de ses chefs, alla jusqu'à proposer au Congrès de voter un amendement à la Constitution, en vertu duquel il eût été procédé à la nomination de deux présidents de la République, l'un pour les États libres et l'autre pour les États à esclaves.

Henri Clay qui, en 1820, avait fait passer le compromis du Missouri, en fit admettre un autre pour régler les difficultés qui s'élevaient au sujet des nou-

Digitized by Google

veaux États. La Californie fut admise comme État libre, le Nouveau-Mexique et l'Utah furent constitués en territoires; mais la question de l'esclavage était laissée à résoudre, par les législatures de ces États. Des mesures sévères étaient prises pour assurer l'extradition des esclaves fugitifs; cette dernière clause, qui permettait de faire expédier dans le sud, à la suite d'un jugement sommaire, tout individu réclamé comme esclave, excita une violente indignation dans le nord.

En 1854, Douglas, président du comité des territoires au Sénat, proposa un bill pour l'organisation de deux nouveaux territoires, le Kansas et le Nebraska, situés au nord de la ligne de séparation adoptée par le compromis de 1820. Douglas demandait cependant que l'esclavage y fut admis, et le bill fut adopté dans ce sens. L'équilibre se trouvait rompu entre le Nord et le Sud et, à partir de ce moment, le danger de voir l'esclavage envahir l'Union entière apparut clairement.

Les partis s'étaient profondément modifiés sous l'influence de tous ces évènements. Les démocrates s'étaient divisés en « partisans de l'Union » et en « partisans des droits du Sud. » Une fraction des démocrates du Nord s'était ralliée à la doctrine du sol libre. Les whigs se divisèrent aussi. Il se forma un nouveau parti, composé de *free soilers*, de démocrates et de whigs, qui prit le nom de républicain et qui se prononça contre l'esclavage. Frémont, son candidat à la présidence en 1856 obtint 1,341,264 suf-

Digitized by Google

frages contre 1.838.169 donnés à Buchanan, appuyé par les démocrates alliés aux esclavagistes.

Divers faits accentuèrent la réaction contre l'esclavage. Le 10 mai 1860, une Convention républicaine réunie à Chicago, adopta le principe du sol libre; elle parvint à faire élire Abraham Lincoln comme président de la République. A la suite de cette élection, la Caroline déclara qu'elle sortait de l'Union; onze États suivirent cet exemple, quoique Lincoln et le parti républicain eussent formellement fait connaître que leur but n'était pas de détruire l'esclavage, mais simplement de le limiter.

On sait quel fut le résultat de la guerre de Sécession. Après la victoire du Nord, il fallut refaire l'Union et reconstituer les États du Sud. Johnston, ancien homme du Sud, arrivé à la présidence après l'assassinat de Lincoln, voulait rétablir immédiatement les droits des États insurgés, à la seule condition que ces États abandonneraient les doctrines sécessionnistes et reconnaîtraient l'abolition de l'esclavage. Le Congrès croyait qu'il y avait danger à réorganiser si promptement les gouvernements des États du Sud, parce qu'on ne pouvait s'en remettre à eux de l'exécution des réformes nécessaires; il refusait même d'admettre dans son sein leurs représentants. Ces réformes étaient: la cession des droits civils et politiques aux nouveaux émancipés, et la modification du texte de la Constitution qui faisait compter les trois cinquièmes des esclaves pour déterminer le nombre des représentants à nommer. Ce point était très important,

Digitized by Google

puisqu'il avait attribué au Sud un nombre de députés bien plus considérable que ne le comportait la population des hommes libres.

Les radicaux, ou républicains avancés, voulaient accorder immédiatement tous les droits à la race noire et en conséquence se saisir de la dictature pour assurer cette réforme. La majorité, à la Chambre des représentants, repoussait des mesures aussi radicales, et se borna à voter l'amendement du député Thaddeus, qui, pour déterminer le nombre des représentants, excluait du compte de la population les classes ne jouissant pas de droits politiques. Cet amendement fut rejeté au Sénat par une coalition de républicains qui le trouvaient révolutionnaire et de radicaux qui le trouvaient insuffisant.

Le Comité de reconstruction proposa seulement d'étendre les droits civils aux esclaves émancipés, d'exclure des fonctions publiques ceux qui avaient pris part à la rebellion et enfin de répudier la dette confédérée. Au Sénat, 33 voix contre 11, et à la Chambre, 120 voix contre 32, ratifièrent ces propositions.

Un grand nombre d'Américains les jugeaient cependant trop restrictives des droits du Sud. Au mois d'août 1866, une Convention de 1,200 délégués venus de toutes les parties de l'Union se réunit à Philadelphie, sous le nom de *Comité national unioniste*. Ces délégués, appartenant à des partis assez différents, se mirent d'accord sur un compromis; ceux du Sud se firent remarquer par leur résignation aux faits accomplis. La Convention vota les résolutions suivantes :

Digitized by Google

Reconstitution de l'Union et par conséquent droit des députés et des sénateurs du Sud à prendre part au Congrès; droit des États à fixer les conditions de la franchise électorale.

Cinq cents délégués portèrent le manifeste au président Johnston, qui les appela les sauveurs de la patrie et qui attaqua le Congrès avec violence. Ces attaques, ainsi que celles plus grossières qu'il se permit dans un voyage à travers l'Union, indisposèrent l'opinion publique, et les nouvelles élections donnèrent la majorité aux radicaux.

Le conflit entre le Président et le Congrès éclata à l'occasion d'un acte, voté le 19 février 1867 *(tenure of office act)*, enlevant au Président le droit de révoquer les fonctionnaires, et ne lui laissant que le droit odieux de les accuser devant le Sénat. Johnston n'en ordonna pas moins, en l'absence du Congrès, la destitution du gouverneur du Texas et la suspension d'Edwin Stanton, ministre de la guerre, qui devait ses fonctions à Lincoln. Quoique le Sénat eût déclaré cette suspension illégale, Johnston nomma le major général Lorenzo Thomas, ministre de la guerre.

Le Congrès crut à un coup d'État, et la Chambre des députés adopta, par 126 oui contre 41 non, la proposition de mettre le Président en accusation. Le 7 mars, Johnston se vit sommé de comparaître devant le Sénat érigé en haute Cour de justice et présidé par le *Chief-Justice*. Il fallait les deux tiers des voix pour le condamner; sur 56 sénateurs 35 seulement votèrent contre lui. Alors le juge Chase déclara que

Digitized by Google

les deux tiers des sénateurs présents n'ayant pas voté la condamnation, le Président était acquitté. Cet acquittement équivalait à un échec et Johnston fut obligé de se soumettre aux volontés du Congrès.

Il est impossible de ne pas être frappé de la solidité d'institutions qui peuvent traverser de pareilles crises, sans que l'ordre cesse de régner.

En résumé, au milieu d'évènements et de conflits d'intérêts bien divers, les États-Unis d'Amérique nous montrent constamment deux partis en présence : l'un défendant la liberté des États, l'autre le pouvoir fédéral. Suivant les réactions qui se manifestent dans la volonté nationale, les pouvoirs politiques sont nommés sous l'influence de l'esprit centralisateur ou de l'esprit contraire, et travaillent à resserer ou à relâcher le lien social.

Si chacun de ces mouvements de l'opinion publique n'avait été réglé et modéré par deux pouvoirs représentant, en principe, les deux intérêts fondamentaux, et cependant opposés de la société, nul doute que les États-Unis n'eussent été violemment balottés entre des courants contraires, que l'Union n'eût été exposée à se défaire sous les efforts du parti démocrate, à moins qu'elle n'eût fait place à une centralisation exagérée sous l'influence de la guerre de Sécession. Les États-Unis ont été préservés de ce double danger par la division du Corps législatif en deux Chambres.

Mais l'abolition de l'esclavage apportera prochainement une profonde modification dans les principes

Digitized by Google

des partis. Les démocrates ont jusqu'ici défendu la liberté des Etats; cette attitude a été le résultat de leur alliance avec les esclavagistes. Ceux-ci repoussaient l'intervention du pouvoir fédéral dans la question de l'esclavage et, en conséquence, ils se prononçaient pour une forte décentralisation. Les démocrates, afin de rendre l'alliance possible, devaient appuyer cette revendication. Il n'en est plus de même aujourd'hui, et ils arriveront prochainement aux idées qui découlent logiquement des intérêts de la démocratie, c'est-à-dire au développement du pouvoir de l'État; ils soutiendront, comme on le voit dans toutes les démocraties, que la doctrine du *laissez-faire* est préjudiciable aux faibles et aux pauvres, que la mission de l'État est de faire participer ceux-ci à tous les avantages de la civilisation. On verra naître en Amérique un parti qui tendra vers une centralisation semblable à celle des nations européennes.

C'est alors que le Sénat, trop longtemps mêlé à la défense de l'esclavage, prendra son véritable rôle, celui de protecteur de la liberté et des droits de l'individu. Le parti républicain, qui était centraliste par réaction contre des idées exagérées d'indépendance, deviendra décentralisateur par réaction contre des idées exagérées de centralisation, et le Sénat sera le pouvoir sur lequel il s'appuiera.

Digitized by Google

(b) *Suisse.* — Jusqu'en 1798, la Suisse fut une Confédération d'États associés dans un intérêt de commune défense, mais conservant par ailleurs une indépendance complète, fortifiée par la diversité des langues : le français, l'italien, le roman et l'allemand.

La Révolution de 1789 trouva en Suisse un puissant écho, il s'y forma un parti démocratique en opposition aux bourgeoisies privilégiées. Ce parti demanda l'abrogation des privilèges, l'égalité civile et politique et l'unité des lois. Le Directoire français appuya ce mouvement, et, dans sa guerre contre l'Europe, fit occuper la Suisse. Pendant cette occupation, une nouvelle Constitution organisa une Assemblée législative pour tous les Cantons et un gouvernement central.

En 1803, une réaction renversa ce gouvernement et rétablit les anciennes souverainetés cantonales. Bonaparte fut appelé comme médiateur, et une autre Constitution réorganisa la Confédération des dix-neuf cantons. La direction des affaires communes appartint à une Diète se réunissant successivement à Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne. Le pouvoir exécutif était confié, pour un an, à deux magistrats du canton où se tenait la Diète.

Chaque canton se donna les institutions intérieures qu'il voulut, pourvu qu'elles fussent compatibles avec la Constitution générale. Les petits cantons organisèrent, en général, la démocratie pure et décidèrent que les lois seraient votées dans l'Assemblée de tous

Digitized by Google

les citoyens. Les grands cantons établirent le régime représentatif avec un suffrage subordonné à un cens plus ou moins élevé.

En 1813, lorsque les alliés pénétrèrent en Suisse, des réactions aristocratiques et autonomistes se manifestèrent; les anciens patriciats revendiquèrent leurs droits dans les cantons de Berne, Fribourg, Lucerne, Neufchâtel, Genève, Bâle, Zurich et Schaffouse. Les seuls qui restèrent fidèles à l'esprit démocratique furent les trois petits cantons, où il n'y avait jamais eu de familles prépondérantes, et les nouveaux cantons de Vaud, Thurgovie, Saint-Gall, Argovie et du Tessin.

La Diète annula la Constitution de 1803 et, sous l'influence des grandes puissances, un pacte fédéral fut promulgué le 7 août 1815. Le préambule en marque l'esprit : « Les vingt-deux cantons souverains de » la Suisse se réunissent pour le maintien de leur li- » berté et de leur indépendance contre toute attaque » de la part de l'étranger, ainsi que pour la conser- » vation de l'ordre et de la tranquillité. Ils se garan- » tissent mutuellement leurs constitutions et leurs » territoires. » Les Cantons restaient souverains; chacun avait une voix dans la Diète, quelle que fût sa population; le consentement de tous était nécessaire pour qu'un changement quelconque pût être introduit dans la Constitution. Les députés recevaient un mandat impératif. Trois cantons remplissaient alternativement les fonctions de canton directeur (*Vorest*); c'étaient Berne, Zurich et Lucerne.

Digitized by Google

Après notre révolution de 1830, une nouvelle réaction se fit contre l'ascendant des familles patriciennes. Les querelles religieuses entre catholiques et protestants vinrent envenimer les revendications politiques; des émeutes éclatèrent. Berne, Zurich, Soleure, Fribourg et Lucerne abolirent les privilèges des patriciats, et envoyèrent à la Diète des députés démocrates. La nécessité d'une revision de la Constitution gagna peu à peu les esprits et, en 1838, une Diète extraordinaire fut convoquée pour y procéder. Le projet mis en discussion avait été préparé en 1832 par Rossi, qui était alors citoyen de Genève et qui mourut ambassadeur de France à Rome. Ce projet fortifiait le lien fédéral et les pouvoirs de la Diète, mais il ne constituait pas un Sénat destiné, comme aux États-Unis, à défendre la liberté des petits cantons contre la puissance des grands. Il fut repoussé.

Il en résulta dix années de véritable anarchie. La plupart des Cantons furent en proie à d'incessantes luttes entre les partis démocratique et conservateur. Les luttes religieuses redoublèrent d'intensité; les cantons protestants, qui étaient en majorité, firent décréter, par le pouvoir fédéral, des mesures d'intolérance contre les cantons catholiques. Ceux-ci formèrent la ligue du *Sunderbund*, pour défendre l'indépendance cantonale contre l'augmentation du pouvoir fédéral. Il faut remarquer qu'en Suisse, comme dans tous les autres pays du monde, sauf en Amérique, le parti démocratique est le parti centralisateur.

Digitized by Google

En 1847, la guerre civile éclata et se termina par la défaite du *Sunderbund*. La victoire des cantons démocrates amena la révision du pacte fédéral.

La Constitution du 12 septembre 1848 a subordonné la souveraineté des cantons à celle de la nation, tout en conservant la première dans une large mesure. Mais les Suisses, profitant de l'expérience des États-Unis d'Amérique, ne se bornèrent pas à garantir les libertés locales par quelques mots insérés dans la Constitution; ils comprirent que l'antagonisme des centralistes et des autonomistes ne se modérerait que si l'on donnait à chacun des intérêts qu'ils défendent, un pouvoir personnifié dans un corps politique. Ils organisèrent un Conseil des États, chargé de protéger les intérêts des cantons à côté d'un Conseil national composé de députés du peuple suisse, élus directement et proportionnellement à la population[1].

Cette organisation amena le calme après une longue période de troubles, d'émeutes et de guerres civiles. Les partis ont continué à se combattre, mais sur le terrain de la légalité; chacun a compris que la Constitution lui fournissait les moyens de se défendre.

Depuis 1848, la Suisse possède un gouvernement réel, elle a un budget fédéral, un pouvoir exécutif à résidence fixe, qui ne risque plus comme jadis d'être

[1] Art. 60 à 82 de la Constitution de 1848. — V. *Les Constitutions d'Europe et d'Amérique*, par Laferrière et Batbie. 1 vol. in-8° 1869.

Digitized by Google

dominé par les tendances particulières d'un Canton directeur. Ces avantages sont reconnus par les adversaires mêmes de la centralisation.

Après leur triomphe, les démocrates se sont divisés; les uns étaient satisfaits de l'équilibre établi entre l'autorité fédérale et l'indépendance des Cantons; les autres voulaient faire disparaitre toute diversité dans les lois civiles et politiques; ils tendaient à établir une centralisation complète.

L'opinion publique se déclara en faveur des premiers; de nombreuses pétitions couvertes de signatures firent abandonner le projet d'organisation d'une justice fédérale pour juger les délits de douane, et celui d'une Université fédérale qui serait venue menacer l'existence des Universités de Vaud et de Genève. La loi sur l'armée, votée le 3 mai 1850, organisa une simple armée défensive dans les cantons; elle décida que la Suisse ne pouvait entretenir d'armée permanente; les cadres seuls devant être permanents. En 1851, un projet de loi sur les chemins de fer, préparé par le gouvernement, proposait d'en confier l'établissement au pouvoir fédéral. Ce projet fut modifié en sens contraire par l'adoption d'un article ainsi conçu : « La construction et l'exploitation des » chemins de fer sur le territoire cantonal sont et » restent affaires cantonales. Elles pourront être con- » fiées à des entreprises particulières. » Cet article n'empêchait pas l'intervention du pouvoir fédéral pour déterminer la direction générale des lignes et les règles de son exploitation.

Digitized by Google

Cependant, il restait un grand nombre de questions constitutionnelles à résoudre, et l'expérience devait montrer que, sur plusieurs points, l'unité n'était pas suffisamment faite. Mais l'esprit fédéral se développa sans troubles et sur le terrain de la légalité.

En 1864, il fut question d'une nouvelle revision de la Constitution. Un projet voté par les deux Conseils législatifs fut soumis au vote des Cantons et au vote populaire; il échoua dans ces deux épreuves. Un nouveau projet fut présenté au Congrès en 1870 par le Conseil fédéral. La principale question soulevée était celle de l'armée. La guerre venait d'éclater entre la France et l'Allemagne et faisait comprendre la nécessité d'une meilleure organisation de l'armée. Aux termes de l'article 19 de la Constitution de 1848, chaque Canton fournissait un contingent de 4 1/2 °/₀ de sa population. Deux tiers de ce contingent formaient la partie active; l'autre tiers composait la réserve. Chaque Canton organisait son contingent à part; les unités tactiques étaient donc d'une importance très différente; en cas de guerre, l'état-major fédéral aurait dû se livrer à un travail long et difficile pour faire entrer les petits contingents dans des cadres réguliers. L'instruction militaire était loin d'être également bonne dans tous les Cantons; enfin, il existait des différences dans le temps de service demandé.

Le projet de revision confiait l'instruction de l'infanterie au gouvernement; l'artillerie, le génie et la cavalerie étaient déjà sous cette autorité. Il ne laissait

Digitized by Google

au Canton que l'armement, l'équipement et la solde. Le Conseil national vota un amendement qui mettait toute l'organisation de l'armée dans le domaine de la législation fédérale; le matériel de guerre lui-même devait passer aux mains du pouvoir fédéral; les Cantons se voyaient réduits au rôle de fournisseurs d'hommes et d'argent.

Les partisans des libertés locales objectèrent, qu'en voulant imiter le système prussien, on rendrait le service militaire insupportable; que la Suisse ne devait avoir qu'une armée défensive et par conséquent composée de milices; ils ajoutèrent que l'instruction était excellente dans les grands Cantons, que les officiers instructeurs sortaient d'une école supérieure et qu'il n'était pas nécessaire de tout bouleverser pour obtenir de nouveaux progrès. Cette opinion s'appuyait de celle du général Dufour qui voyait dans la souveraineté cantonale le ressort même de l'organisation militaire, et qui pensait que l'armée suisse était éminemment propre à soutenir une énergique défense.

Le Conseil des États adoptait en principe les réformes proposées, mais il stipulait que les unités tactiques seraient composées, autant que possible, de troupes d'un même Canton, et que l'exécution de la loi militaire serait confiée aux autorités cantonales.

Le projet de revision touchait bien d'autres points : il centralisait la majeure partie du produit des douanes, des postes et des télégraphes; il intervenait dans l'assiette des impôts cantonaux, en modifiant l'octroi *(ohmgeld)* établi sur les vins et sur les alcools; il

Digitized by Google

demandait que l'instruction primaire fût non seulement obligatoire mais gratuite; il plaçait ce service dans le domaine de la législation fédérale et donnait le droit de créer des établissements supérieurs, tels qu'une école polytechnique et une université.

Une des plus graves réformes proposées fut celle qui concernait la législature civile; la propriété, les contrats, le mariage même, n'étaient pas jusque-là soumis au même régime dans les différents Cantons. L'article 55 du projet attribuait au Congrès la législation civile, ainsi que la législation pénale y compris la procédure.

Ces réformes, nombreuses et importantes, provoquèrent une forte résistance chez les défenseurs des libertés cantonales, et même chez beaucoup d'hommes qui, sans être hostiles aux progrès de la centralisation, craignaient de la précipiter par un trop grand nombre de réformes faites à la fois.

Les revisionistes croyaient trouver un contrepoids à la centralisation qui découlait de leur projet, en appelant tous les citoyens à participer directement à la législation fédérale. Déjà les modifications au pacte fédéral étaient soumises au vote populaire; il s'agissait d'appliquer le *Referendum* à toutes les lois fédérales; on l'offrait aux Cantons comme compensation des libertés qu'on leur enlevait. Il devait être obligatoire lorsqu'il serait demandé par l'un des Conseils législatifs ou par 50 mille citoyens.

Les unitaires et les fédéralistes admettaient également le Referendum, mais ils différaient sur la ma-

Digitized by Google

nière de consulter la nation. Les premiers voulaient tout subordonner à la majorité numérique; quelques-uns demandaient même que le vote populaire fût seul appelé à se prononcer sur les lois. Les seconds ne voyaient dans ce procédé qu'un instrument de centralisation démocratique, et ils demandaient le vote par Canton sur les lois fédérales. En effet, si l'on s'en fiait à la seule votation populaire dans l'ensemble du pays, les petits Cantons seraient bientôt annihilés par les grands.

« Dans la triple élaboration du projet (par le Con-
» seil fédéral, par le Conseil national et par le Conseil
» des États), on put remarquer que les propositions
» du Conseil fédéral s'inspiraient d'un grand esprit
» de modération, celles du Conseil national, au con-
» traire, étaient plus radicales et plus franchement
» unitaires; enfin le Conseil des États, fidèle à son
» rôle de délégation des Cantons, se montrait plus
» conciliant et plus désireux de ménager les traditions
» de la souveraineté cantonale[1]. »

Le projet de revision fut voté par les deux Conseils en 1872, mais, présenté au vote populaire, il fut repoussé par 13 Cantons et par 260 mille voix contre 255 mille. Cependant les élections pour le Conseil national, qui eurent lieu peu de temps après, donnèrent une majorité hautement revisioniste; sur 135 membres, 90 se montraient favorables aux réformes.

[1] Ern. Duvergier de Hauranne; *La Suisse et la revision de sa Constitution; Revue des Deux-Mondes*, 15 avril 1873.

Digitized by Google

C'était une preuve que le vote populaire avait repoussé surtout le trop grand nombre de changements faits à la fois. Au Conseil des États, les conservateurs gardaient leur majorité de 24 voix contre 20.

La discussion se rouvrit en 1873 et en 1874. On s'accorda pour laisser aux Cantons l'entretien de leurs contingents militaires, et pour rendre moins radicale la centralisation de la législature civile. La nouvelle Constitution fut votée par l'assemblée fédérale, c'est-à-dire par un Congrès de deux Chambres, le 31 mars 1874, et soumise le 29 mai suivant au vote populaire. Elle fut acceptée par 14 Cantons et par 340 mille voix contre 198 mille.

Cette Constitution n'a pas été modifiée; nous allons donc exposer avec quelques détails comment le pouvoir législatif y est divisé, et dans quelles conditions il fonctionne.

Art. 71. — « Sous réserve des droits du peuple et » des Cantons, l'autorité suprême de la Confédéra- » tion est exercée par l'Assemblée fédérale qui se » compose de deux Sections ou Conseils, savoir : » A. Le Conseil national; — B. Le Conseil des Etats[1]. »

Art. 72. — « Le Conseil national se compose des » députés du peuple suisse, élus à raison d'un mem- » bre par 20 mille âmes de la population totale. »

Art. 73. — « Les élections pour le Conseil national » sont directes. Elles ont lieu dans des collèges élec-

[1] *Les Constitutions modernes*, par F. Dareste et P. Dareste. 2 vol. in-8, 1883.

Digitized by Google

» toraux fédéraux, qui ne peuvent toutefois être for-
» més de parties de différents cantons. »

De même, en France, les collèges électoraux ne peuvent être formés de parties appartenant à divers départements.

Art. 74. — « A droit de prendre part aux élections
» et aux votations, tout Suisse âgé de vingt ans révo-
» lus qui n'est pas exclu du droit de citoyen actif par
» la législation du canton dans lequel il a le droit de
» voter. »

Art. 75. — « Est éligible comme membre du Con-
» seil national tout citoyen suisse laïque et ayant
» droit de voter. »

Art. 76. — « Le Conseil national est élu pour trois
» ans et renouvelable intégralement chaque fois. »

Art. 79. — « Les membres du Conseil national
» sont indemnisés par la Caisse fédérale. » Comme aux États-Unis, le mot fédéral est synonyme de central.

Art. 80. — « Le Conseil des États se compose de
» 44 députés des Cantons ; chaque Canton nomme
» deux députés. »

Art. 81. — « Les membres du Conseil national et
» ceux du Conseil fédéral ne peuvent être députés au
» Conseil des États. »

Art. 83. — « Les députés au Conseil des États sont indemnisés par les Cantons. »

Art. 84. — « Le Conseil national et le Conseil des
» États délibèrent sur tous les objets que la présente
» Constitution place dans le ressort de la Confédéra-

Digitized by Google

» tion et qui ne sont pas attribués à une autre auto-
» rité fédérale. »

Art. 85. — « Les affaires de la compétence des
» deux Conseils sont notamment les suivantes : Les
» lois sur l'organisation et le mode d'élection des au-
» torités fédérales; — les lois et arrêtés sur les ma-
» tières que la Constitution place dans la compétence
» fédérale; — le traitement et les indemnités des
» membres des autorités de la Confédération et de la
» Chancellerie fédérale; — la création des fonctions
» fédérales permanentes et la fixation des traitements;
» l'élection du Conseil fédéral, du tribunal fédéral et
» du chancelier, ainsi que du général en chef de l'ar-
» mée fédérale; — les alliances et les traités avec les
» pays étrangers; — les déclarations de guerre et les
» traités de paix; — la garantie des Constitutions et
» du territoire des Cantons; — les mesures pour faire
» respecter la Constitution fédérale et assurer la ga-
» rantie des Constitutions cantonales, ainsi que celles
» qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des
» devoirs fédéraux; — le droit de disposer de l'armée
» fédérale; — l'établissement du budget annuel, l'ap-
» probation des comptes de l'État et les arrêtés auto-
» risant les emprunts; — les conflits de compétence
» entre autorités fédérales; — la révision de la Cons-
» titution fédérale. »

Art. 89. — « Les lois fédérales, les décrets et les
» arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec
» l'accord des deux Conseils. Les lois fédérales sont
» soumises à l'adoption et au rejet du peuple, si la

Digitized by Google

» demande en est faite par 30 mille citoyens actifs ou
» par huit cantons. »

Art. 90. — « La législation fédérale déterminera
» les formes et les délais à observer pour les votations
» populaires. »

Art. 91. — « Les membres des deux Conseils vo-
» tent sans instruction »; c'est-à-dire sans mandat impératif.

Art. 92. — « Chaque Conseil délibère séparément;
» toutefois, lorsqu'il s'agit des élections mentionnées
» à l'article 85, ou de prononcer sur un conflit de
» compétence, les deux Conseils se réunissent pour
» délibérer en commun, sous la direction du président
» du Conseil national, et c'est la majorité des mem-
» bres votants des deux Conseils qui décide. »

Art. 93. — « L'initiative appartient à chacun des
» deux Conseils et à chacun de leurs membres. —
» Les Cantons peuvent exercer le même droit par
» correspondance. »

Art. 95. — « L'autorité directoriale et exécutive
» supérieure de la Confédération est exercée par un
» Conseil fédéral composé de sept membres. »

Art. 96. — « Les membres du Conseil fédéral sont
» nommés pour trois ans par les Conseils réunis et
» choisis parmi tous les citoyens Suisses éligibles au
» Conseil national. »

Comme le Conseil national compte 145 membres et que le Conseil des États n'est composé que de 44, il est évident que le Conseil fédéral sera plutôt animé de l'esprit unitaire que de l'esprit local.

Digitized by Google

Art. 102. — « Les attributions et les obligations » du Conseil fédéral, dans les limites de la Constitu- » tion sont notamment les suivantes : 1° Il dirige les » affaires fédérales ; — 2° il veille à l'observation de » la Constitution, des lois et des arrêtés de la Con- » fédération, ainsi que des prescriptions des concor- » dats fédéraux ; — 3° il veille à la garantie des Con- » stitutions cantonales ; — 4° il présente des projets » de loi ou d'arrêtés à l'Assemblée fédérale ; — 5° il » pourvoit à l'exécution des lois et des arrêtés de la » Confédération et à celle des jugements du tribunal » fédéral ; — 6° il fait les nominations qui ne sont » pas attribuées à l'Assemblée fédérale ; — 7° il exa- » mine les traités des Cantons entre eux ou avec » l'étranger ; 8° il veille aux intérêts de la Confédéra- » tion au dehors ; — 9° il veille à la sûreté extérieure » de la Suisse ; — 10° il veille à la sûreté intérieure » de la Confédération, etc. »

Ainsi, nous retrouvons en Suisse tout ce qui constitue l'unité d'une nation ; une Assemblée législative ayant de larges attributions, et un pouvoir exécutif central exerçant d'importantes fonctions. Cette unité est encore fortifiée par une justice fédérale.

Art. 106. — « Il y a un Tribunal fédéral pour » l'administration de la justice en matière fédé- » rale. »

Art. 110. — « Le Tribunal fédéral connaît des dif- » férends de droit civil : — 1° Entre la Confédération » et les Cantons ; — 2° Entre la Confédération, d'une » part, et des corporations ou des particuliers, d'autre

Digitized by Google

» part; quand ces corporations ou ces particuliers
» sont demandeurs et quand le litige atteint le degré
» d'importance que déterminera la législation fédé-
» rale : — 3° Entre cantons; — 4° Entre des cantons,
» d'une part, et des corporations ou des particuliers,
» d'autre part, quand une des parties le requiert et
» que le litige atteint le degré d'importance que dé-
» terminera la législation fédérale. »

Art. 112. — « Le Tribunal fédéral, assisté du jury,
» lequel statue sur les faits, connaît en matière pé-
» nale : — 1° Des cas de haute trahison envers la Con-
» fédération, de révolte ou de violence contre les au-
» torités fédérales; — 2° Des crimes et des délits
» contre le droit des gens; — 3° Des crimes ou délits
» politiques qui sont la cause ou la suite de troubles
» par lesquelles une intervention fédérale armée est
» occasionnée. »

Art. 113. — « Le Tribunal fédéral connaît en outre :
» — 1° Des conflits de compétence entre les autorités
» fédérales, d'une part, et les autorités cantonales,
» d'autre part; — 2° Des différents entre Cantons,
» lorsque les différends sont du domaine du droit pu-
» blic; — 3° Des réclamations pour violence de droits
» constitutionnels des citoyens, ainsi que des récla-
» mations de particuliers pour violation de concor-
» dats ou de traités. »

On a pu remarquer que la Constitution de 1874 emploie le mot Confédération pour désigner le lien qui unit les cantons de la Suisse; cette expression est inexacte; elle n'a été conservée que pour ménager

Digitized by Google

les habitudes et les idées de ceux qui étaient hostiles à la centralisation faite depuis 1848. En réalité, la Suisse est aujourd'hui une Fédération, une Union comme les États-Unis d'Amérique. L'article Ier, qui parle de 22 cantons souverains, doit être complété par l'article 3 : « Les Cantons sont souverains en » tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la » Constitution fédérale. » La souveraineté est divisée entre l'Union et les Cantons ; la Constitution admet deux souverainetés limitées l'une par l'autre, en spécifiant les objets sur lesquelles chacune d'elles s'exerce. Les Suisses ne donnent donc pas un sens absolu au mot souveraineté ; une longue pratique de la liberté leur a enseigné que dans la politique, qui est un art, et non une science abstraite, les mots empruntés à la métaphysique ne doivent pas être employés dans leur sens métaphysique.

Il y a cinquante ans que les Cantons ne possèdent plus de souveraineté absolue; ils ont des libertés, des pouvoirs locaux, qui participent à la souveraineté puisqu'ils règlent souverainement certains de leurs intérêts. Mais, en principe, ces pouvoirs ne diffèrent pas des pouvoirs municipaux, provinciaux, ou départementaux, lorsque ceux-ci peuvent, comme en France, régler souverainement aussi certains de leurs intérêts. Toute la différence est dans le degré de souveraineté exercé par les pouvoirs locaux, suivant les pays.

Nous insistons sur ce point, afin qu'on n'objecte pas, comme on l'a fait en 1875, lors de la discussion de nos lois constitutionnelles, que la division du pou-

Digitized by Google

voir législatif en deux Chambres répond à un système politique qui n'a rien de commun avec le système administratif de la France.

(c) *Hollande.* — Ce ne sont pas seulement les fédérations qui, de nos jours, ont divisé le pouvoir législatif, ce sont aussi les pays unitaires, et, chose digne de remarque, ils l'ont divisé d'après le même principe, c'est-à-dire en faisant de l'une des Assemblées la représentation nationale, et de l'autre, la représentation des libertés locales. C'est ce que la Hollande particulièrement va nous montrer.

En 1795, elle se constitua en République et, en 1798, elle imita la Constitution française de l'an III, sa division du pouvoir législatif en deux Chambres et son Directoire composé de cinq membres; l'ensemble du territoire fut partagé en huit départements à peu près égaux et administrés par des Conseils de département.

Ce bouleversement dans la Constitution devait froisser un grand nombre d'intérêts et provoquer des mécontentements; de violentes agitations troublèrent le pays. Après la réaction contre l'ancienne Constitution aristocratique, il y en eut une autre en sa faveur; les sept Provinces furent rétablies avec une partie de leur organisation; cependant les attributions de l'État augmentèrent; le pouvoir législatif se composa de 35 députés dont le vote était recueilli par têtes et il eut des attributions plus étendues que celles des an-

Digitized by Google

ciens États généraux; le pouvoir exécutif fut formé d'un Conseil de douze magistrats.

En 1804, il y eut une nouvelle réforme de la Constitution, toujours sous l'influence de la France. Napoléon étant devenu empereur, la République batave rétablit la fonction de Grand Pensionnaire, pour exercer le pouvoir exécutif au nom des Provinces représentées par une Assemblée de dix-neuf députés. En 1806, l'Heptarchie devint le royaume de Hollande sous le gouvernement de Louis Bonaparte et, en 1808, ce royaume fut réuni à la France.

Après la bataille de Leipsig et la retraite de l'armée française, les Hollandais proclamèrent le prince d'Orange, sous le nom de Guillaume Ier. Ce prince promulgua une nouvelle Constitution donnant la forme du gouvernement parlementaire, mais sans la responsabilité des ministres. Les États généraux se divisèrent en deux Chambres. Le roi nommait à vie les membres de la première, au nombre d'environ 50; les députés, composant la seconde Chambre, étaient élus par les États provinciaux. Le Parlement votait le budget pour dix ans. Cette organisation constituait bien plutôt un gouvernement personnel qu'un régime parlementaire; aussi de nombreuses voix s'élevèrent, surtout depuis 1830, pour réclamer la réforme de la Constitution, la responsabilité ministérielle, des élections directes, et le jury.

Thorbecke, professeur de droit à Leyde, publia un livre sous le titre très modeste de *Notes sur la Constitution*, où il exprimait clairement les réformes dési-

Digitized by Google

rées; ses idées furent adoptées par le parti libéral. Le 21 octobre 1839, le discours de la Couronne annonça que des changements à la Constitution allaient être proposés aux Chambres. Ces changements parurent insuffisants, et le roi, ne voulant pas consentir à ceux qui étaient demandés, abdiqua en faveur de son fils, Mais ce ne fut qu'en 1847 que Guillaume II, annonça aux Chambres sa résolution de leur soumettre un projet de révision constitutionnelle. La révolution de 1848 vint hâter cette révision et lui donner un caractère plus accentué. Le roi appela les libéraux au pouvoir et chargea leur chef, Thorbecke, de présenter la nouvelle Constitution, qui fut discutée et votée par les États généraux.

Cette Constitution est la première, en Europe, qui ait appliqué les véritables principes électifs sur lesquels on doit établir la division du pouvoir législatif. La Chambre des députés, comprend 86 membres; elle est élue directement par des électeurs payant un cens de 42 à 328 francs, suivant les provinces, et à raison d'un membre par 45 mille habitants. Elle se renouvelle tous les deux ans par moitié; elle partage avec le roi l'initiative des lois; elle seule discute le budget par articles; elle présente au roi des candidats aux sièges de la Cour des comptes, ce qui est logique, puisque cette Cour est chargée de vérifier si les dépenses ont été faites conformément aux lois. Elle a encore le droit exclusif de mettre les ministres en accusation et de les renvoyer devant une haute Cour.

L'autre Chambre compte 39 membres, élus pour

Digitized by Google

neuf ans par les États provinciaux; elle se renouvelle par tiers tous les trois ans. Les provinces ont des libertés étendues; elles administrent leurs affaires au moyen d'une Assemblée qui ne peut être ni dissoute ni suspendue et d'une Commission permanente nommée par l'Assemblée. Cette Commission permanente est une des plus anciennes de l'Europe, avec celle de la Hongrie, et celle que l'on trouvait dans les anciens pays d'États, en France.

La Chambre haute, sortie des Assemblées provinciales, n'a pas l'initiative des lois; elle délibère sur les projets déjà votés par les députés, mais elle ne peut les amender; elle les adopte ou les rejette dans leur entier. Il n'est pas fait d'exception pour les lois de finances. Cette Chambre a une attribution spéciale : lorsqu'une place est vacante à la haute Cour chargée de juger les ministres, elle présente une liste de cinq candidats parmi lesquels le roi doit choisir.

Toute modification à la Constitution est présentée aux États généraux; la discussion et le vote se font comme pour les lois ordinaires; si la modification est adoptée, le roi dissout les deux Chambres et en convoque d'autres; le changement à la Constitution doit être approuvé par le nouveau Parlement à la majorité des deux tiers, dans chaque Chambre.

Quoique nommée par les seules Assemblées provinciales, la Chambre haute est la gardienne de toutes les libertés locales. Anciennement, un grand nombre de villes s'administraient avec une grande indépendance, il n'en était pas de même des communes

Digitized by Google

rurales; elles étaient sous la dépendance des seigneurs et des corps équestres. La Constitution de 1798, après l'entrée des troupes françaises, abolit les privilèges et donna les mêmes droits à toutes les communes. Cette réforme, portant atteinte à de vieilles coutumes et à de nombreux intérêts, suscita une vive opposition; le pays se divisa en fédéralistes et en unitaires. Après plusieurs réactions en différents sens, le système de la loi de pluviôse an VIII fut appliqué à la Hollande; les communes tombèrent entre les mains des préfets et des maires. En 1815, on leur rendit quelque indépendance, mais c'est en 1851 que cette liberté devint réelle; le ministre Thorbecke fit voter une loi qui donnait aux communes une action indépendante dans le cercle de leurs affaires particulières. Jusqu'à présent, disait-il, il n'y a eu un peu d'activité locale que dans 80 villes, on n'en trouve pas trace dans le plat pays; par la loi nouvelle, 12 mille communes obtiendront une liberté plus étendue que celle dont les villes les plus considérables sont aujourd'hui en possession. La loi fut adoptée par 52 voix contre 13 dans la seconde Chambre, et par 28 contre 7 dans la première.

Même dans les questions où les passions sont en jeu, il est rare qu'il se manifeste un grave dissentiment entre les deux parties du pouvoir législatif. Nous citerons comme preuve la discussion qui eut lieu en 1853 sur l'organisation des cultes.

Il y a séparation complète entre les Eglises et l'État; les différents cultes règlent, avec une égale li-

Digitized by Google

berté, leur administration intérieure. Mais, suivant la Constitution de 1848 : « Le roi veille à ce que toutes » les communautés religieuses se tiennent dans l'obéis- » sance qu'elles doivent aux lois de l'État. » Une question se posa : les mesures pour assurer l'obéissance aux lois seront-elles préventives ou répressives ? Les Cultes devront-ils soumettre leur organisation au gouvernement ?

La Hollande renfermait à cette époque 1,833 mille protestants, 1,164 mille catholiques et 58 mille israélites. Les protestants et les israélites s'étaient organisés sans faire approuver leurs statuts; les catholiques songèrent à se constituer de même. Un Concordat avait existé précédemment, en vertu duquel le roi, quoique protestant, réglait la nomination des évêques. En 1840, un compromis avec le pape avait divisé les Pays-Bas en deux parties : les anciennes provinces où le protestantisme dominait gardèrent le caractère de pays de missions, c'est-à-dire que le culte catholique n'y fut pas organisé hiérarchiquement; dans les provinces de la Belgique, annexées à la Hollande en 1815, l'épiscopat fut rétabli. En 1851, le pape fit connaître au ministre des affaires étrangères qu'il désirait le rétablir aussi dans les autres. Le ministre Sonsbeck répondit que les communautés religieuses étaient libres de se donner telle organisation qu'il leur plaisait, sous la surveillance du gouvernement, mais qu'il espérait que le Saint-Siège donnerait préalablement avis de sa décision et ferait connaître l'époque où la nouvelle organisation serait mise en vigueur. Le ministre affirma,

Digitized by Google

devant les Chambres, que le nonce lui avait donné l'assurance qu'il en serait ainsi. Cependant, sans avis préalable, une simple allocution du pape rétablit un archevêque et quatre évêques. Le gouvernement vit dans l'absence de toute communication préalable un manque de convenance diplomatique. Les catholiqnes répondirent qu'ils n'avaient fait que suivre l'exemple des autres cultes; les ministres firent remarquer qu'il y a une grande différence entre des protestants hollandais ne dépendant de personnne au dehors, et des catholiques romains recevant leur organisation d'un véritable gouvernement étranger, d'un pape-roi.

La Chambre des députés vota, par 40 voix contre 12, un ordre du jour invitant le gouvernement à faire des représentations à la Cour de Rome. Le roi ayant désapprouvé cet ordre du jour, le ministère donna sa démission, mais il dut être remplacé par un autre dont faisait partie l'auteur de l'ordre du jour. Le nouveau ministère présenta, au mois de juillet 1833, une loi qui soumettait l'organisation de tous les cultes à l'approbation de l'État. Malgré la coalition des députés catholiques qui repoussaient cette loi et des libéraux avancés qui la trouvaient insuffisante, elle fut adoptée par 41 voix contre 27 dans la seconde Chambre, et par 22 contre 16 dans la Chambre haute. L'opposition était donc un peu plus forte dans celle-ci.

L'accord des deux Chambres se manifesta encore à l'occasion d'une loi présentée en 1856 sur l'instruction primaire. Deux opinions s'étaient élevées, l'une demandait que les écoles continuassent d'être mixtes,

Digitized by Google

c'est-à-dire neutres en religion, comme elles l'étaient depuis 1806; l'autre voulait que chaque religion eût ses écoles. Les uns voyaient dans les écoles mixtes des foyers d'indifférence et d'irréligion, les autres considéraient les écoles libres comme des foyers de sectes étroites et des causes de division dans le pays.

Les deux Chambres furent d'accord pour voter la loi du 13 août 1857 qui exclut l'enseignement religieux des écoles publiques et qui, par conséquent, conserve les écoles mixtes.

En 1859, la discussion d'un projet de loi sur les chemins de fer montre le Sénat dans son rôle de défenseur des intérêts provinciaux. Ce projet, était tout à l'avantage de Rotterdam, qui a pris un grand développement et qui tend de plus en plus à absorber le commerce d'Amsterdam; son adoption eût causé la ruine de ce dernier port. Il fut voté par la seconde Chambre, mais repoussé par la première, le 8 février 1859.

Dans cette même année, la Chambre des députés adopta une réforme du tarif des droits de douane qui substituait, à l'entrée et à la sortie, la perception des droits *ad valorem* à la perception par unités. Cette réforme, conçue dans un esprit de liberté commerciale, fut repoussée par la Chambre haute comme portant atteinte à l'industrie nationale.

En 1863, le gouvernement français avait adressé une note aux États de l'Europe les invitant à intervenir près de la Russie, en faveur de la Pologne. Le ministre des affaires étrangères de la Hol-

Digitized by Google

lande accéda à cette invitation, et écrivit une note pour invoquer la clémence du czar. Cette intervention provoqua une interpellation à la seconde Chambre (12 mai 1863); un ordre du jour présenté par l'opposition fut repoussé par 40 voix contre 15 et le budget des affaires étrangères fut voté par 38 contre 35. Le gouvernement hollandais répondit favorablement à la proposition de l'empereur Napoléon de réunir un Congrès, pour résoudre la question polonaise et d'autres difficultés diplomatiques. L'Angleterre avait répondu à cet appel par une dépêche, où la proposition était reléguée au rang des utopies et regardée comme ne pouvant amener que des complications. Ce fut dans ces circonstances que le Sénat hollandais fut appelé à voter sur le budget des affaires étrangères; il le rejeta par 19 voix contre 14, pour montrer sa désapprobation de la réponse favorable du ministère.

L'esprit conservateur du Sénat se montra dans la question des dîmes qui pesaient encore sur l'agriculture, et que le ministère proposait d'abolir. Pour la troisième fois, la seconde Chambre vota un projet de loi dans ce sens, mais ce projet fut repoussé par la première (29 avril 1863) par 23 voix contre 13.

En 1867, les Chambres eurent à s'occuper de l'achèvement du réseau ferré. Une nouvelle ligne devait franchir un canal dont la largeur est de 2,536 mètres. Deux projets étaient en présence; l'un, très coûteux, proposait d'établir un pont; l'autre, plus économique, se contentait de radeaux. Le projet le plus dispendieux fut adopté à la Chambre des dépu-

Digitized by Google

tés, par 54 voix contre 14; tandis qu'au Sénat, il ne fut voté que par 18 contre 15.

Les élections de 1867 s'étaient faites au milieu de vives discussions sur l'organisation des écoles. L'article 194 de la Constitution impose à l'État le devoir de donner l'instruction primaire, dans tout le royaume, en respectant la croyance religieuse des élèves. Les catholiques et certains protestants réclamèrent de nouveau contre l'école mixte. Une motion fut présentée aux deux Chambres exprimant l'espoir que le gouvernement donnerait satisfaction à leurs réclamations. Elle fut repoussée par 24 voix contre 5 au Sénat, et par 72 voix contre 23 à la Chambre des députés.

La Constitution dit qu'il y aura un député par 45 mille âmes; la population ayant augmenté, il devenait nécessaire de porter le nombre des députés de 75 à 80. Le projet de loi, répartissant les nouveaux sièges, mettait en présence de nombreux intérêts locaux, aussi donna-t-il lieu à une vive discussion; le projet du gouvernement fut néanmoins voté par 40 voix contre 27 dans la seconde Chambre (21 avril 1869), et par 22 contre 14 dans la première (5 mai 1869).

On voit donc que, même sur les questions les plus difficiles et les plus irritantes, le Sénat se sépare rarement de la Chambre des députés; son rôle est bien effacé par la Constitution puisqu'il ne peut amender ni les lois ni le budget, et qu'il doit les adopter ou les repousser dans leur ensemble. C'est un droit dont une assemblée ne peut user que rarement. Cependant,

Digitized by Google

dans la mesure de ses attributions, le Sénat hollandais remplit un rôle utile; il peut s'opposer aux lois qui lui semblent porter un préjudice grave aux intérêts du pays; il défend les libertés locales, et il empêche une centralisation exagérée que la Chambre, nommée directement et proportionnellement à la population, pourrait être tentée d'imposer au pays.

(d) *Suède.* L'ancienne Constitution de la Suède est assez remarquable, quoiqu'on n'y trouve pas une bonne division du pouvoir législatif. La Constitution actuelle offre quelque ressemblance avec celle des Pays-Bas. Jusqu'au XVe siècle, le royaume n'est qu'une confédération de pays ou de provinces qui eurent d'abord de petits rois remplacés plus tard par des sénéchaux élus par les habitants. La Suède, la Gothie et la Finlande avaient leurs États provinciaux qui se réunissaient deux fois par an, sous la présidence d'un sénateur envoyé par le roi. Les États généraux, composés de quatre ordres qui délibéraient à part : la noblesse, le clergé, la bourgeoisie et les paysans, se réunissaient tous les trois ans.

A côté des États généraux il y eut un Sénat dont l'organisation définitive remonte à Oxienstern, ministre de la reine Christine (1632-1654). Ce fut plutôt un corps exécutif qu'un corps législatif. Les sénateurs, au nombre de 25, étaient nommés par le roi parmi la noblesse; le sénéchal, le connétable, l'amiral, le chancelier, le trésorier, en faisaient partie de droit.

Les sénateurs formaient le Conseil du roi ; en

Digitized by Google

même temps ils avaient le gouvernement des provinces, le commandement des armées, la présidence des États provinciaux, et ils rendaient la justice suprême. Ils abusèrent de leur autorité pour former une aristocratie oppressive, et pour s'emparer des domaines de la Couronne. Une réaction au sein de la petite noblesse et des deux autres ordres, donna à Charles XI (1680) un pouvoir presque absolu. Le Sénat perdit son influence. Mais bientôt la diète devint elle-même omnipotente, elle prolongea ses sessions suivant son bon plaisir; elle choisit les sénateurs dans son sein; la royauté n'eut plus que l'ombre du pouvoir. La bourgeoisie, à son tour, devint tyrannique; elle se divisa en deux factions, celle des *Chapeaux* et celle des *Bonnets* qui se combattirent avec acharnement.

Au milieu des troubles que suscitèrent ces rivalités, le commerce et l'industrie déclinèrent et la misère devint très grande. Gustave III profita du mécontentement général pour faire une révolution militaire et pour réformer la Constitution. Désormais le roi convoquerait les États généraux, il fixerait la durée de leurs sessions, et déterminerait les objets sur lesquels ils pourraient délibérer; il commanderait les armées de terre et de mer; il aurait la collation des grades civils et militaires; les impôts devaient être consentis pour tout son règne. Les États approuvèrent cette constitution, dirigée tout à la fois contre l'aristocratie et contre la bourgeoisie. Gustave III fut assassiné dans un bal, à la suite d'un complot formé par les grands seigneurs; son fils Gustave IV fut déposé par

Digitized by Google

la diète en 1809 ; l'oncle de celui-ci, proclamé sous le nom de Charles XII, choisit pour son successeur le général Bernadotte (1811).

La Constitution fut revisée, mais la division de la diète en quatre ordres fut conservée ; et, malgré un vif mouvement de l'opinion publique en 1830 et 1848, contre cette division surannée, elle ne disparut qu'en 1865. Déjà en 1862 Charles XV avait présenté un projet de constitution, d'après lequel le parlement devait se diviser seulement en deux chambres ; la représentation par ordre disparaissait, la chambre haute devait être élue par les assemblées provinciales, et la seconde, par le suffrage universel direct. Le projet fut favorablement accueilli par la bourgeoisie et par les paysans, mais, combattu par la noblesse et par le clergé. La réforme fut ajournée. Il était cependant bien difficile de soutenir des institutions condamnées par la majorité de la nation et dont le gouvernement lui-même demandait le changement. Une adresse, portant 80 mille signatures, parmi lesquelles celles de 500 pasteurs protestants, fut présentée au roi pour le remercier d'avoir pris l'initiative de la réforme ; l'agitation devint extrême dans le pays ; les discours de quelques membres du clergé, en faveur du projet, emportèrent l'adhésion de leur ordre. La réforme votée en 1865, fut accueillie avec enthousiasme. Une diète composée de deux Chambres fut élue en vertu de la nouvelle Constitution ; elle se réunit le 15 janvier 1867.

La première Chambre *(Landsthing)* est composée de 133 membres élus par les Assemblées provinciales

Digitized by Google

et par les conseils municipaux des villes comptant une population minima de 25 mille âmes; trois villes sont dans ce cas : Stockholm, Gotheborg et Malmö; les sénateurs sont nommés pour neuf ans et rééligibles à partir du jour de l'expiration de ces neuf années. Le Sénat se renouvelle donc peu à peu, sauf le cas de dissolution.

Pour être éligible à la chambre haute, il faut être âgé de 35 ans, posséder la propriété d'un immeuble payant un impôt de mille couronnes (14,000 fr.), ou avoir à ferme pour cinq ans une terre évaluée à 6 mille couronnes, ou enfin payer à l'État un impôt calculé sur un revenu annuel de 800 couronnes.

Ces mêmes conditions sont exigées des électeurs qui nomment la seconde chambre (*Folsthing*); celle-ci comprend 198 membres élus pour trois ans, directement dans les villes et au second degré dans les communes rurales; les députés touchent une indemnité de 1,200 couronnes par session ordinaire.

Les deux chambres nomment, chacune par moitié, cinq Commissions permanentes qui s'occupent d'affaires spéciales concernant : la constitution, le budget, les impôts indirects, la banque et la législation. Les propositions faites à la diète, sur ces affaires, sont renvoyées aux Commissions, où elles font l'objet d'un rapport. Lorsque les Chambres prennent, sur un même sujet, des résolutions différentes, la Commission que ce sujet concerne doit préparer un projet de conciliation.

Les attributions des deux chambres sont les mêmes

Digitized by Google

en toute matière; un projet rejeté par l'une d'elles ne peut être présenté qu'à une autre session. Lorsqu'un dissentiment se produit à propos du budget, on additionne les voix, qui se sont prononcées pour et contre dans les deux assemblées; un bulletin mis de côté, lors du vote de la seconde chambre, sert à déterminer la majorité, en cas de partage. Cette mesure, jointe au nombre plus grand des membres de cette dernière assemblée, assure la prépondérance des députés en matière budgétaire.

Le roi choisit le bureau des deux chambres; il peut les dissoudre, il a le droit de veto, il est assisté d'un Conseil d'État dont les dix membres nommés par lui peuvent être pris hors de la diète; sept d'entre eux sont chefs des départements ministériels.

La Commission de législation est spécialement chargée de la surveillance des ministres; elle peut prendre connaissance des procès-verbaux du Conseil d'Etat. Si elle pense qu'un des membres de ce conseil a violé ou conseillé de violer la Constitution, elle peut le mettre en accusation devant une cour suprême *(Riksratt)* composée des chefs des grandes administrations civiles, judiciaires et militaires. Ce droit d'accusation remplace la responsabilité ministérielle, telle qu'on la comprend en d'autres pays.

(e) *Norwège.* — La Norwège est unie à la Suède, mais elle a sa Constitution propre, son gouvernement et ses lois. Elle présente une division toute particulière du pouvoir législatif : son parlement

Digitized by Google

(Shorting) comprend deux Chambres, sorties d'une même élection. Les députés élus désignent un quart d'entre eux pour constituer la première Chambre *(Lagthing)*; les trois autres quarts forment la seconde chambre *(Odelsthing)*. L'initiative en toute matière appartient à la seconde chambre et au roi; les projets de loi sont ensuite présentés à la première, qui peut les amender. Si un conflit s'élève, il est vidé en séance plénière à la majorité des deux tiers.

Le roi est assisté d'un Conseil d'État composé d'un ministre d'État et de sept autres membres, ne faisant pas partie du *Shorting*.

Les conseillers d'État n'assistent point aux délibérations du parlement; ils déposent les projets présentés par le gouvernement et se retirent immédiatement après. L'article 30 de la Constitution prescrit la tenue d'un procès-verbal de toutes les affaires discutées au Conseil d'État. Le *Shorting* a le droit de se faire remettre ce procès-verbal, et le Conseiller d'État, qui n'a point protesté contre une résolution contraire aux lois du royaume, peut être poursuivi devant un tribunal spécial (*Rigsret*) formé des membres de la cour suprême et de membres délégués par le *Lagthing*. C'est la seconde chambre qui décide la mise en accusation.

Il est résulté de cette organisation un conflit qui a duré de 1879 à 1884. Les deux Chambres avaient voté une résolution qui donnait au ministre et aux conseillers d'État le droit de prendre part aux séances des deux Chambres. Le roi opposa son veto à cette

Digitized by Google

résolution, veto qui empêche un projet de loi de pouvoir être représenté pendant le cours d'une même législature. Mais si le Parlement persiste pendant trois législatures, le veto royal n'a plus d'effet et le projet de loi devient définitif. Dans le cas dont nous parlons, le Parlement Norwégien présenta de nouveau sa résolution dans le cours de la seconde législature et la présenta en déclarant qu'elle aurait force de loi constitutionnelle, ajoutant que les dispositions constitutionnelles n'étaient pas, aux termes de la loi fondamentale, soumises au veto du roi.

Le roi et les ministres refusant d'admettre la prétention du Parlement, les ministres furent mis en accusation et condamnés par le *Rigsret*, au commencement de l'année 1884.

(f) *Danemark*. En Danemark le parlement (*Rigsdag*) se divise aussi en deux Chambres. La première (*Landsthing*) comprend 54 membres élus par le suffrage à deux degrés, dans douze circonscriptions au nombre desquelles on trouve, la ville de Copenhague, l'île de Bornholm, et les îles de Féroë. Le roi en nomme douze parmi les citoyens ayant fait partie des assemblées représentatives précédentes. Les sénateurs sont renouvelés par moitié tous les quatre ans.

La seconde Chambre (*Folkething*) est composée de 102 membres élus par le suffrage universel direct pour trois ans; elle se renouvelle intégralement.

Les deux Chambres ont les mêmes attributions, mais les lois de finances sont discutées d'abord par

Digitized by Google

la seconde. Quand les deux assemblées ne peuvent se mettre d'accord, chacune d'elles nomme un nombre égal de membres pour constituer une commission chargée de rédiger une transaction, que les deux Chambres discutent séparément.

(g) *France.* M. Thiers avait proposé, en 1872, un projet de Constitution où le parlement devait être divisé en deux chambres élues, l'une au scrutin d'arrondissement, et l'autre au scrutin de liste par département. Ce projet ne fut pas discuté.

La Commission des Trente, choisie par l'Assemblée nationale pour préparer l'organisation des pouvoirs publics, proposa d'établir deux chambres, dont l'une serait nommée par le suffrage universel, dans les conditions fixées par la loi électorale en vigueur et l'autre dans des conditions à régler par une loi spéciale; elle donnait au maréchal de Mac-Mahon le droit de dissoudre, sans condition, la chambre des députés et lui attribuait, pendant sa délégation septennale, la faculté de provoquer la revision des lois constitutionnelles. A l'expiration du septennat, les deux chambres devaient se réunir en congrès et décider des résolutions à prendre.

La discussion de ce projet commença le 21 janvier 1875, sous le ministère de M. Dufaure. Nous nous occuperons principalement de l'organisation du Sénat. Dans la séance du 28 janvier, M. Naquet demanda que le pouvoir législatif s'exerçât par une seule assemblée; il fit valoir les principales objections que

Digitized by Google

l'on a coutume d'élever contre la division du pouvoir législatif; il récusa l'exemple de la Suisse et des États-Unis d'Amérique, disant que, s'il y a un sénat à Washington et un conseil des États à Berne, c'est que le gouvernement de ces deux pays est fédératif, et qu'alors il est nécessaire de sauvegarder tout à la fois, l'indépendance des états ou des cantons et la souveraineté nationale.

Nous avons montré ce qu'il faut penser de cet argument; nous avons fait voir qu'en Suisse et aux États-Unis, le mot fédéral a le même sens que, chez nous, le mot central; que tout pays, où il y a des lois réglant les grands intérêts généraux, un pouvoir exécutif chargé de les faire exécuter, et un pouvoir judiciaire chargé de veiller à leur application, est un pays dont l'unité est faite; que si cette unité n'est pas aussi grande qu'en France, il n'y a pas diversité de nature dans le gouvernement, mais simplement un degré différent dans la série progressive que présentent les gouvernements unitaires. Nous avons montré que l'Angleterre n'était guère moins décentralisée que la Suisse et les États-Unis et que cependant personne ne mettait en doute son unité. Ce n'est qu'en France, dans le pays le plus centralisé de l'Europe, que l'on doute de la nécessité de sauvegarder, tout à la fois, l'indépendance des départements ou des communes, et la souveraineté nationale.

Un député du centre, M. Wallon, proposait d'ajouter au projet le paragraphe suivant : « Le Président de » la République est élu à la pluralité des suffrages

Digitized by Google

» par le Sénat et la Chambre des députés réunis en » assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans, » il est rééligible. » C'était la fin du provisoire, et la reconnaissance implicite du gouvernement républicain; une douzaine de membres du centre droit ayant voté avec la gauche, l'amendement Wallon fut adopté par 353 voix contre 352 (30 janvier).

Le 2 février, s'engage le débat sur le droit de dissolution. M. Luro demande que ce droit ne puisse être exercé qu'avec l'assentiment du Sénat; il fait remarquer que l'accorder au Président de la république, c'est lui donner le droit de dissoudre un des corps qui l'ont élu et qui peut être appelé à le réélire.

M. Dufaure explique qu'il veut entourer le principe républicain d'institutions conservatrices; c'est pourquoi il propose la création de deux chambres et admet le droit de dissolution dans le cas de conflit entre le Président de la république et la Chambre des députés. Mais on objecta, avec juste raison, que si l'on adoptait son projet de faire élire les deux assemblées par le suffrage universel, il serait illogique et dangereux de demander à l'une de dissoudre l'autre. Le contre-projet Wallon, qui attribuait ce droit au Président de la République, sur l'avis conforme du Sénat, fut adopté par 449 voix contre 244.

Il restait à faire la loi d'organisation du sénat, à décider de son mode d'élection. La Commission des Trente proposait un Sénat formé de membres de droit, de membres choisis par le chef de l'État dans certaines catégories, et enfin de membres nommés par

Digitized by Google

un corps électoral spécial, composé des conseillers généraux et d'arrondissement, de hauts fonctionnaires d'ordre administratif, judiciaire, universitaire et ecclésiastique. Certains membres de la Commission auraient voulu attribuer la nomination des sénateurs, pour un tiers, au Président de la république, et pour deux tiers, aux conseils généraux. Les gauches inclinaient vers un sénat élu par le suffrage universel direct; un amendement de M. Pascal Duprat, rédigé dans ce sens, fut adopté par 322 voix contre 310. Il résulta de ce vote que l'assemblée refusa par 368 voix contre 345 de passer à une troisième lecture.

En présence de ce résultat qui semblait démontrer l'impuissance à voter les lois constitutionnelles, plusieurs députés proposèrent d'appeler le pays à nommer une Constituante. L'assemblée voulut tenter encore un dernier effort, elle décida que les nouvelles propositions, déposées par MM. Waddington et Cézanne sur l'organisation du Sénat, seraient renvoyées à la commission. D'après la proposition Waddington, le Sénat devait se composer : 1° de membres élus dans chaque département par un corps électoral formé des membres du conseil général et des conseils d'arrondissement; 2° de membres élus par l'assemblée nationale et par l'Institut de France. L'amendement Cézanne y joignait un délégué de chaque conseil municipal. La proposition Vautrain faisait élire les Sénateurs par le suffrage universel au second dégré.

Le 22 février, M. Lefèbvre Pontalis chargé par la

Digitized by Google

commission des Trente, quoique membre de sa minorité, de faire un rapport sur les nouvelles propositions; concluait à l'adoption de celle de M. Waddington; il y joignait l'amendement Cézanne, en ajoutant toutefois les plus imposés de la commune aux membres des conseils municipaux pour former le collège électoral du Sénat Il repoussait la nomination d'un certain nombre de Sénateurs par des corps spéciaux tels que l'Institut, la Cour de Cassation, le Conseil d'État, etc, faisant remarquer ce que ce mode de recrutement avait d'artificiel. Le rapporteur se prononçait pour la nomination du tiers des Sénateurs par le Président de la République; il y voyait un moyen de faire arriver au Sénat les grandes illustrations du pays, les représentants des sciences, des lettres, de l'industrie, de la magistrature, du clergé; il y trouvait une garantie pour l'affermissement du gouvernement. Ce dernier argument fut développé par M. Depeyre : « Il faut, dit-il, que le principe « d'autorité dont le pouvoir est dépositaire, compte, « dans la seconde Chambre, en vertu même de sa « composition, des défenseurs assurés » M. Depeyre tombait dans l'erreur qui consiste a faire encore aujourd'hui du chef de l'État, le représentant de l'autorité dans les pays qui ont le gouvernement parlementaire. L'autorité de la reine d'Angleterre est fort petite et les Anglais ne paraissent pas disposés à l'agrandir; l'autorité, ils la gardent pour eux et ils l'exercent par l'intermédiaire de ministres choisis par la majorité du parlement. Dans le gouvernement

Digitized by Google

parlementaire, le chef de l'État est un simple rouage modérateur, comme le dit Benjamin Constant et comme le déclare la Constitution du Brésil; il sert de frein, ou plutôt de volant à la machine politique et en régularise les mouvements. Ce droit de dissolution de la Chambre des députés n'a pas d'autre but.

La Commission des trente n'avait pas cru devoir se rallier à un contre projet de M. Wallon, qui résumait cependant tout ce qu'il y avait de bon dans les autres propositions. Ce projet avait été soumis aux différents groupes de la gauche, ainsi qu'au centre droit, et après discussion et concessions réciproques, il en était résulté le compromis suivant, que ces groupes avaient pris l'engagement de voter sans y apporter aucun amendement, afin d'éviter tout dissentiment et les pièges des adversaires de la République. Le Sénat se composerait : 1° de 225 sénateurs élus pour neuf ans par un collège formé de députés, de conseillers généraux et d'arrondissement et d'un délégué de chaque conseil municipal ; 2° de 75 sénateurs inamovibles nommés par l'Assemblée nationale et devant se recruter ensuite par cooptation. Le projet Wallon s'éloignant plus que les autres de celui de la Commission fut discuté le premier, le 22 février, après une déclaration d'urgence. Aucun orateur de la gauche ne prit la parole, malgré les nombreux amendements présentés par les droites ; l'Assemblée repoussa toutes les demandes de renvoi de la discussion et vota, par 422 voix contre 261, l'article 1er qui déclare que le Sénat se compose de 300 membres sur lesquels 225

Digitized by Google

sont élus par les départements et 75 par l'assemblée nationale. La séance ne fut levée qu'à 8 heures du soir. Le lendemain tous les autres articles furent votés, et le 24 février l'ensemble du projet Wallon fut adopté par 448 voix contre 210.

Les sénateurs doivent avoir 40 ans. Ceux qui sont élus par les départements se renouvellent par tiers. Le Sénat a, concurremment avec la chambre des députés, l'initiative et la confection des lois; toutefois les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées et votées par la Chambre (art. 8). Le Sénat peut être constitué en cours de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître de tous les attentats contre la sûreté de l'État.

Malgré la hâte avec laquelle cette loi fut discutée, on peut dire qu'elle est excellente, et dans ce résultat nous voyons une nouvelle preuve des heureux effets du dualisme en politique. Si la majorité de l'Assemblée eût été entièrement conservatrice, elle eût organisé un Sénat comme celui que proposait la Commission des trente, Sénat, qui, en raison de son mode vicieux de nomination, eût été incapable de résister aux attaques des adversaires de la division du pouvoir législatif, réunis aux adversaires de la République.

Si le parti républicain et démocratique eût à lui seul formé la majorité de l'Assemblée, nous aurions eu un Sénat nommé par le suffrage universel direct, qui n'eût été qu'une doublure de la Chambre des députés et qui aurait promptement disparu, devant

Digitized by Google

l'amour de la logique que les Français portent en politique; il eût semblé incompréhensible que la nation, consultée par deux modes à peu près identiques, eût deux volontés différentes.

La division de l'Assemblée nationale en deux partis d'égale puissance amena ce résultat de forcer à une conciliation entre ces deux partis. On peut déjà voir aujourd'hui que le Sénat a rempli une partie de sa mission : il a représenté l'esprit d'ordre et de tradition dans le mouvement; il a examiné les projets de lois à un autre point de vue que la chambre des députés; deux points de vue sont essentiels à la bonne confection des lois, car ils amènent à tenir compte des deux grands interêts sociaux.

Les événements se chargeront de développer le rôle du Sénat. Le despotisme démocratique qui nous menace et qui, dans le passé, a dévoré toutes les sociétés qui ont rejeté l'aristocratie sans rien mettre à sa place pour sauvegarder les droits de l'individu, ce danger nous fera comprendre enfin toute l'importance des libertés locales dans la Constitution politique d'un peuple; il nous fera comprendre, que sans ces libertés, l'individu n'est qu'un atome au milieu de millions d'hommes; qu'elles seules permettent le développement d'une classe nombreuse de citoyens expérimentés en politique et en administration, défenseurs de l'autorité parce qu'ils l'exercent, formant une véritable aristocratie démocratique qui tire tout son pouvoir de l'élection, et qui possède sur le pays l'influence et l'autorité que donnent les services rendus.

Digitized by Google

La formation de cette aristocratie élective peut seule empêcher les nations démocratiques de se précipiter dans l'abîme de centralisation où périt l'empire romain. Jamais, à aucune époque, il n'a été plus nécessaire d'équilibrer les deux principes antagonistes sur lesquels repose la société. Le Sénat doit devenir, et il deviendra certainement le défenseur des libertés locales, d'où il est sorti, et par conséquent le défenseur des droits de l'individu.

Au mois de mars 1875, fut constitué le ministère dont M. Dufaure était le président, avec MM. Buffet à l'intérieur, Decazes aux affaires étrangères, Léon Say aux finances, et Wallon à l'instruction publique.

En novembre, le projet de loi sur l'élection des députés fut mis à l'ordre du jour, M. de Marcère, l'un des rapporteurs,fit connaître les modifications que la nouvelle Commission des trente avait fait subir au texte du projet discuté au mois de juin 1874. La plus importante était le remplacement du scrutin d'arrondissement par le scrutin de liste. Les droites, y compris le groupe Lavergne, se prononçaient pour le scrutin d'arrondissement. Les gauches, qui attachaient un grand prix à l'union de leurs trois groupes dans les élections, demandaient le scrutin de liste. M. Antonin Lefèvre-Pontalis proposait de faire nommer un député par arrondissement et de scinder en deux les arrondissements de plus de cent mille habitants. Avec le scrutin de liste, disait-il, le plus grand nombre des électeurs ne peut connaître les candidats; il suffit d'avoir un candidat remorqueur pour faire passer tous les autres.

Digitized by Google

Suivant M. Luro, le scrutin de liste était le seul moyen de maintenir l'accord entre les divers groupes qui avaient voté la Constitution. Ce fut également l'opinion développée par M. Ricard, qui soutint aussi que le scrutin de liste, est favorable aux minorités et qu'il empêche la candidature officielle. M. Dufaure combattit le scrutin de liste, qui, dans un moment de crise, peut servir à créer des assemblées souveraines, qui oblige les électeurs peu éclairés à voter en aveugles sur des candidats dont ils n'ont jamais entendu parler. Ces électeurs se désintéresseront du vote et l'élection tombera entre les mains d'un comité. M. Dufaure pense, contrairement à l'avis de M. Luro, que le scrutin de liste peut amener l'oppression des minorités. On peut ajouter qu'il peut amener l'oppression du plus grand nombre des électeurs, par une minorité qui s'imposera au milieu de l'antagonisme des partis. Par 337 voix contre 326, l'amendement Lefebvre Pontalis, établissant le scrutin d'arrondissement, fut adopté.

Au mois de Décembre eut lieu l'élection des 75 sénateurs inamovibles. Les gauches formèrent une liste où chaque groupe obtenait un nombre de candidats proportionnel à son importance numérique, et de laquelle étaient exclus tous les membres hostiles à la Constitution. Cette proposition fut transmise au centre droit qui demanda l'admission de la droite sur la liste et l'exclusion de l'extrême gauche. L'accord ne put se faire et chaque partie de l'assemblée résolut de présenter ses candidats.

Digitized by Google

Au premier tour de scrutin, MM. d'Audiffret-Pasquier et Martel, inscrits sur les deux listes, furent seuls élus. Quelques membres de l'extrême droite vinrent offrir au parti républicain de former une coalition pour l'élection des sénateurs; ils étaient mus par un grand ressentiment contre la droite parlementaire, qui avait fait la République; c'est ce qu'expliqua M. de la Rochette dans une lettre au journal l'*Union* : « Il s'agit de savoir si les chefs du » centre droit qui ont dirigé l'acte coupable du 25 fé- » vrier seront mis en position de réaliser leurs espé- » rances. » La proposition fut acceptée et quinze noms de la droite furent placés sur la liste de gauche. Les bonapartistes aussi, par haine contre l'orléanisme, votèrent contre la liste de droite.

Grâce à ce concours, voici quel fut le résultat de l'élection : 27 membres du centre gauche; 15 de la gauche; 8 de l'extrême gauche; 8 de la droite constitutionnelle; 9 de l'extrême droite; 5 de la droite; 3 du centre droit. Les élections sénatoriales du 30 janvier 1876, ajoutées à celles des 75 sénateurs inamovibles, formèrent un Sénat où les républicains étaient en minorité de 2 ou 3 voix. Les constitutionnels départagèrent la majorité.

Les élections législatives des 20 février et 5 mars donnèrent, pour la Chambre des députés, le résultat suivant :

Extrême gauche, 80; gauche républicaine, 193; centre gauche, 48; constitutionnels, 22; droite, 54; extrême droite, 24; bonapartistes, 75.

Digitized by Google

Ce résultat amena quelques changements dans le ministère; M. Ricard devint ministre de l'intérieur à la place de M. Buffet qui se retira, et M. Waddington devint ministre de l'instruction publique.

Le 23 mars, M. Waddington déposa à la Chambre, un projet de loi sur l'enseignement supérieur. L'article 1er abrogeait les dispositions de la loi du 12 juillet 1875 qui avaient institué des jurys mixtes, pour la collation des grades universitaires. L'exposé des motifs soutenait que la liberté d'enseignement n'implique pas le droit, pour les facultés libres, de conférer les grades; que l'État ne peut se dessaisir de la fonction de vérifier l'aptitude des candidats, puisque les grades donnent accès aux emplois publics.

La discussion s'ouvrit le 1er juin à la Chambre des députés. La lutte fut passionnée, elle dura 6 séances. A droite, on soutint que la restitution à l'État du droit de délivrer des diplômes, était une abrogation détournée de la liberté d'enseignement. M. Waddington rappela que la République, chaque fois qu'elle était apparue en France, avait apporté de nouvelles libertés aux catholiques et il montra que la liberté d'enseignement restait intacte. Le projet fut adopté par 357 voix contre 122. L'urgence ayant été votée, il fut renvoyé au Sénat où le débat s'ouvrit le 18 juillet. MM. Wallon et Laboulaye étaient opposés au projet, qui fut défendu par MM. J. Simon, Challemel-Lacour et Berthaud. Le Sénat eut d'abord à se prononcer sur une motion préjudicielle de M. Wallon qui proposait d'ajourner la discussion à

Digitized by Google

un an, jusqu'après l'expérience complète du système des jurys mixtes. Cette motion réunit 139 voix contre 139 et ne fut pas adoptée, faute de majorité. La Chambre haute décida ensuite par 144 voix contre 139, qu'elle ne passerait pas à la discussion des articles. A la droite s'étaient joints la plupart des membres du groupe constitutionnel.

Il ne faut pas oublier que le Sénat était, pour ainsi dire, à l'état de formation, et que le grave antagonisme qui se déclarait entre lui et la Chambre devait promptement disparaître par des élections nouvelles. Gambetta put dire le 22 juillet 1876 : « J'ai » contribué à la Constitution du Sénat, je ne le » regretterai jamais. Ce n'est pas un accident passager » de la vie parlementaire, ce ne sont pas quelques voix » déplacées ou recrutées à l'aide de quelles intrigues, » on le sait; ce ne sont pas les votes de 3 ou 4 per- » sonnages que le suffrage restreint ou le suffrage » universel avait destinés à des loisirs moins agités » que ceux de la Chambre haute, qui pourront faire » changer mon opinion, ni diminuer la confianee que » la France doit avoir dans le bon sens des hommes » politiques qui siègent en grand nombre dans » la Chambre haute ».

M. Ricard, ministre de l'intérieur, confia à une Commission de députés, de sénateurs, de conseillers d'État, de magistrats, la mission d'élaborer un nouveau projet de loi sur l'organisation municipale. Sous le ministère du 24 Mai, M. de Broglie avait fait accorder au gouvernement, par la loi du 20 jan-

Digitized by Google

vier 1874, le droit de nommer tous les maires. Le nouveau projet abrogeait la loi de 1874 et portait, dans son article 2, que, provisoirement et jusqu'au vote de la loi organique municipale, les maires seraient élus par les Conseils municipaux, sauf dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, où ils seraient nommés par le chef du pouvoir exécutif. Un autre article ordonnait la réélection des Conseils municipaux dans un délai de trois mois, avant qu'ils ne procédassent à l'élection des maires. Le projet adopté par la Chambre des députés fut soumis le 8 août à la discussion du Sénat; un amendement ayant proposé de conserver au gouvernement la nomination de tous les maires, M. de Marcère, qui avait succédé à M. Ricard au ministère de l'intérieur, et M. J. Simon montrèrent dans quelles limites étroites s'exercent les fonctions déléguées aux maires par l'État et combien était désirable l'affranchissement administratif des communes.

Une lutte s'engagea au sujet du renouvellement des Conseils municipaux dans un délai de trois mois. La gauche insistait sur la nécessité de ce renouvellement, au moment de leur conférer la nomination des maires. La droite objectait que cette disposition serait une marque de défiance à l'égard des Conseils qui venaient de participer à l'élection des sénateurs. 159 voix contre 130 décidèrent que le renouvellement n'aurait pas lieu. Ce fut l'unique modification que le Sénat introduisit dans le projet de loi, et cette modification fut acceptée par la Chambre des députés.

Digitized by Google

Le ministère Dufaure ayant subi plusieurs échecs soit à la Chambre soit au Sénat, sur la loi concernant les honneurs funèbres à rendre aux membres de la Légion d'honneur, et sur la cessation des poursuites pour faits insurrectionnels en 1871, donna sa démission. Un nouveau ministère se constitua avec M. J. Simon comme président du Conseil et ministre de l'intérieur, M. Martel à la justice, M. Léon Say aux finances, M. Decazes aux affaires étrangères et M. Waddington à l'instruction publique.

La discussion du budget des dépenses donna lieu, en Décembre 1876, à une longue controverse. Au Sénat, la Commission du budget demanda le rétablissement de certains crédits réduits ou supprimés par la Chambre, tels que l'entrée en campagne pour les officiers envoyés en Algérie, le traitement des aumôniers militaires et maritimes; elle reportait à leur chiffre primitif le traitement des desservants et le montant des bourses des séminaires; elle demandait la suppression de certains articles additionnels du budget, tel que celui qui exigeait que le mandat de paiement du traitement des desservants et des vicaires fût accompagné d'un certificat de résidence délivré par le maire. Le Sénat vota ces rétablissement et modifications. Son vote donna naissance à une vive controverse, dans la presse et dans la Chambre. Le Sénat a-t-il le droit d'inscrire au budget un crédit non adopté d'abord par la Chambre? Ceux qui étaient pour la négative alléguaient que si un chapitre du budget pouvait être renvoyé à la Chambre après avoir été augmenté par

Digitized by Google

le Sénat, ce chapitre deviendrait loi en vertu d'un vote émané *d'abord* du Sénat, ce qui est interdit par l'article 8 de la loi du 2 février 1875. Les autres répondaient que le Sénat n'excède pas ses droits en établissant des crédits, l'exception formulée par l'article 8 s'appliquant à l'ensemble des lois financières et non à un amendement. Si le Sénat ne peut voter le budget le premier, il peut l'amender; une élévation ou un rétablissement de crédits, dans un chapitre du budget, constitue un amendement pur et simple.

La Chambre des députés fut saisie le 28 Décembre du budget modifié par le Sénat. Gambetta demanda qu'on ne passât pas à la discussion; il soutint l'incompétence absolue du Sénat en matière de crédits. « Sous tous les régimes, sous toutes les constitutions » de 1795 à 1875, toutes les fois que deux Chambres » ont coexisté, l'initiative en matière d'impôts et de » dépenses a appartenu à la Chambre basse. La » Chambre haute, en matière de dépenses et d'im- » pôts, n'a que le droit, qui varie avec les régimes » politiques, de repousser en bloc le budget, s'il est » inconstitutionnel, et le droit d'émettre des remon- » trances, sous forme d'objections ou de vœux, » contre telle ou telle mesure fiscale..... La Chambre » des députés a toujours été, jusqu'en 1848, comme » de 1852 à 1870, la Chambre des contribuables..... » On dit : que voulez-vous que fasse le Sénat devant » les empiètements possibles de la Chambre qui peut » mettre les lois en suspens? Si cette Chambre se

Digitized by Google

» mettait en veine de délire politique, le Sénat a le
» droit de dissolution. Si à ce droit formidable on
» ajoutait l'égalité financière, on acculerait sans cesse
» la Chambre des députés entre un acte de folie et
» un acte de déshonneur. »

M. Jules Simon répondit à Gambetta : « L'article 8
» est d'une parfaite clarté; les lois de finances doivent
» être, en premier lieu, présentées à la Chambre des
» députés et votées par elle. Ces lois doivent, en se-
» cond lieu, être présentées à une autre Chambre et
» votées par une autre Chambre. La Constitution ne
» fait pas de différence; elle ne dit pas, que la Cham-
» bre votera à de certaines conditions, que le Sénat
» votera à d'autres conditions; elle dit seulement,
» que la Chambre des députés votera la première et
» que le Sénat votera le second. Si vous ajoutez quel-
» que chose à cet article, vous l'ajoutez, mais cela
» n'y est pas..... Je propose simplement à la Cham-
» bre des députés de faire ce qu'a fait le Sénat, c'est-
» à-dire de prendre les dix articles sur lesquels il y a
» un dissentiment, et de voter à nouveau, soit pour les
» accepter soit pour les rejeter. Voilà les deux politi-
» ques; la première a levé un conflit, la seconde le
» fait disparaître. »

Gambetta lui répliqua : « Le Sénat a rétabli tous les
» crédits que nous avions diminués. On nous dit que
» nous sommes maîtres de les supprimer ou de les
» maintenir. Supposez que la Chambre les rejette, où
» en sommes-nous? Va-t-on les reporter au Sénat?
» Voilà un premier point sur lequel il est indispensable

Digitized by Google

» que nous ayons une réponse nette. On nous dit que
» le dernier mot nous appartient et moi je vous dis
» que le dernier mot ne nous appartient que si on
» déclare qu'une fois qu'un crédit a été supprimé ou
» rétabli par vous, il n'y a plus à y revenir. »

On procéda au scrutin. La gauche était très divisée; la majorité décida qu'on passerait à la discussion des articles, et la Chambre rétablit les crédits sur l'indemnité d'entrée en campagne, et sur l'aumônerie. Toutes les autres modifications apportées au budget par le Sénat furent repoussées. Le 29 Décembre, le Sénat convoqué extraordinairement, et satisfait de voir admise la prérogative qu'il revendiquait, se montra conciliant et adhéra sans discussion aux nouveaux votes de la Chambre. Le conflit était résolu en fait, mais non en droit; il restera pendant, aussi longtemps que l'article 8 ne sera pas complété. Il est impossible de séparer nettement le droit d'initiative du droit d'amendement; si le Sénat a le droit d'amendement dans toute sa plénitude, le conflit est insoluble; s'il ne l'a pas, il n'a que le droit d'émettre des vœux ou de donner des avis. Dans la dernière partie de cet ouvrage nous chercherons le moyen de sortir de cette alternative fâcheuses.

Le ministère J. Simon fut brusquement remplacé, le 16 mai 1877, par le ministère de Broglie-Fourtou et la chambre fut dissoute. Les nouvelles élections renvoyèrent une majorité républicaine. Le ministère crut qu'il pourrait s'appuyer sur le Sénat et obtenir un vote de confiance de cette assemblée, mais le

Digitized by Google

centre droit lui-même refusa d'entrer dans une lutte contre les députés, tout en se déclarant prêt à soutenir la politique conservatrice.

La Chambre ayant nommé une Commission de 33 membres pour faire une enquête sur les actes accomplis sous le 16 mai, le ministère essaya de nouveau d'engager le Sénat dans la politique de résistance ; il ne put obtenir que l'ordre du jour suivant : « Le Sénat prenant acte des déclarations du gou-
» vernement, persévérant dans la politique conserva-
» trice et désireux que les prérogatives appartenant
» à chacun des trois pouvoirs soient respectées, passe
» à l'ordre du jour. »

Le ministère donna sa démission. Le Président de la République tenta de le remplacer par un cabinet d'affaires, mais il dut bientôt céder à la pression de l'opinion publique. Le 14 décembre 1877, se forma le ministère dont MM. Dufaure, de Marcère, Léon Say, de Freycinet et Waddington furent les principaux membres. Au Sénat, une scission se produisit entre la droite et le groupe des constitutionnels composé d'environ 35 membres qui n'avaient pas voulu engager une politique de combat. La plupart des constitutionnels passèrent à gauche ; la nouvelle majorité se manifesta dans le vote de la loi sur l'état de siège. Le projet voté par la Chambre, ne permettait la suppression des garanties légales qu'en cas de guerre étrangère, ou d'une insurrection à main armée. La Commission du Sénat voulait remplacer ces derniers mots par ceux de *péril imminent à l'in-*

Digitized by Google

térieur. A une forte majorité le Sénat repoussa cette expression trop élastique.

Les élections, pour le renouvellement d'un tiers des sénateurs, eurent lieu le 5 janvier 1879; 66 sénateurs républicains entrèrent au Sénat sur 82 élections et assurèrent une majorité républicaine de 40 voix. Le pays se vit délivré de la menace de conflits inquiétants entre les deux Chambres.

Le ministère ayant demandé le remplacement de dix commandants de corps d'armée, arrivés depuis longtemps au terme des trois années de commandement assigné par la loi, le maréchal de Mac-Mahon donna sa démission de Président de la République. Les deux Chambres réunies en Congrès élurent M. Jules Grévy pour le remplacer par 563 voix sur 622 votants.

Les nouvelles élections sénatoriales amenèrent quelques changements dans le ministère, en l'accentuant vers la gauche; M. Dufaure se retira, M. Waddington devint président du Conseil, M. Jules Ferry entra à l'instruction publique.

Nous allons passer rapidement en revue les votes principaux de notre Parlement, depuis l'époque où la majorité est devenue républicaine dans les deux Chambres.

Au mois de mars, M. Jules Ferry déposa un projet de loi sur la composition du Conseil supérieur de l'instruction publique, et un autre sur l'enseignement supérieur. Jusque-là, la loi faisait entrer dans le Conseil supérieur, quatre évêques et archevêques au

Digitized by Google

choix de leurs collègues; puis des représentants des cultes non catholiques, de l'Institut, de l'armée, de la marine, du Conseil d'État, de la Cour de cassation, etc. Sur 36 membres, 12 seulement représentaient l'Université. Le nouveau projet demandait que le Conseil supérieur se composât de 50 membres appartenant tous à l'enseignement public. Il fut adopté par les deux Chambres.

Le second projet de loi portait :

Article 1er. « Les examens et épreuves pratiques, » qui déterminent la collation des grades, ne peuvent » être subis que devant les établissements d'enseigement supérieur. »

Article 7. « Nul n'est admis à participer à l'enseigement public ou libre, ni à diriger un établissement d'enseignement de quelque ordre que ce soit, » s'il appartient à une congrégation religieuse non » autorisée. » Dans l'exposé des motifs, M. J. Ferry s'appuyait sur la législation de l'ancienne monarchie française et sur les ordonnances rendues en 1828 par Charles X.

La discussion de la loi sur l'enseignement supérieur commença le 16 juin 1879. M. Lamy, membre du centre gauche, lui reprocha son caractère antilibéral. Il y a des lois, dit-il, qui permettent de supprimer les ordres religieux non autorisés et de fermer leurs écoles; vous êtes des législateurs et vous pouvez les abroger. Le projet de loi n'intéresse pas seulement la religion et l'enseignement; il touche à la question des limites entre les droits de l'État et

Digitized by Google

ceux de l'individu ; et il constitue une usurpation au profit de l'État sur les droits de l'individu. M. J. Ferry répondit : « Le type de l'Etat de M. Lamy, » c'est l'État qui se croise les bras devant toute » doctrine; ce type de l'État ne sera jamais le » nôtre. Le droit du père de famille a des limites, il » n'a pas le droit de livrer son enfant à un maître » immoral ou incapable; il n'a pas le droit de faire » élever ses enfants dans des principes contraires à » la tradition de l'État. »

Un amendement de M. Bardoux, remplaçant l'article 7 par un système d'inspection, fut repoussé. L'article 7 fut adopté avec une majorité de près de cent voix et les autres passèrent sans difficulté.

Le projet fut porté au Sénat; la commission chargée de l'examiner comptait 4 membres favorables, contre 4 membres hostiles, et 1 qui l'adoptait, moins l'article 7. Dans la Revue positive, M. Littré attaquait l'article 7 et concluait en faveur de la liberté pour tous, même pour les jésuites.

La discussion commença au mois de février 1880. M. de Voisins-Lavernière déclara que la loi proposée était une loi de discorde et non d'apaisement.

M. J. Ferry s'attacha à démontrer la nécessité sociale de l'article 7. Comment admettre, dit-il, que des individus forment une conspiration permanente contre l'Etat? Pourquoi certaines congrégations refusent-elles de demander à être autorisées? Parce que cette autorisation exige l'accomplissement de certaines formalités, et que les congrégations ne reconnaissent

Digitized by Google

pas l'autorité des lois sur elles. Les jésuites repoussent la liberté de conscience, le mariage civil, la souveraineté nationale; ils veulent en venir à une théocratie indirecte, c'est-à-dire au gouvernement de la société par l'entremise du pouvoir civil. M. Jules Simon, rapporteur et partisan du projet de loi, sauf de l'article 7, répondit qu'en chassant les hommes on ne chasse pas les idées; qu'il ne fallait laisser entamer la liberté sur aucun point, sous peine de la mettre tout entière en péril. M. de Freycinet, devenu président du Conseil en remplacement de M. Waddington, présenta l'article 7 comme un moyen de conciliation, devant empêcher des mesures plus sévères. Il dit, qu'après l'opposition à la république qui s'était manifestée dans certains milieux, qu'après le 16 mai, cette loi ne pouvait être évitée, à moins de s'exposer à une autre moins adoucie. M. Dufaure accusa l'article 7 de jeter le trouble en France; il ajouta que le péril était imaginaire, et il pria le Sénat, qui avait déjà cédé sur tant de points, de ne pas céder encore.

On procéda au vote; l'article 7 fut repoussé par 148 voix contre 129; 29 sénateurs de la gauche, avaient voté contre et parmi eux MM. Jules Simon, Laboulaye, Dufaure, Bérenger, Dauphin, Corne, le comte Rampon et de Voisins-Lavernière.

En seconde lecture, le 15 mars, M. de Freycinet appuya sur ce fait, que l'article 7 était une transaction, puisque, moyennant la renonciation au droit d'enseigner, les congrégations non autorisées continuaient d'exister; cette transaction écartée, il ne restait plus

Digitized by Google

que l'application stricte des lois existantes. Néanmoins l'article 7 fut repoussé de nouveau.

Le gouvernement, interpellé à la Chambre des députés, déclara qu'il appliquerait, sous sa responsabilité, les lois contre les congrégations non autorisées. La Chambre adopta par 324 voix contre 125 un ordre du jour ainsi conçu : « La Chambre, confiante dans le » gouvernement et comptant sur sa fermeté relative » aux associations non autorisées, passe à l'ordre du » jour. » A la suite de cet ordre du jour, elle vota la loi sur l'enseignement supérieur, telle qu'elle était revenue du Sénat, c'est-à-dire sans l'article 7.

Au mois de janvier 1881, le Sénat modifia, dans un sens libéral, un projet de loi sur les réunions publiques adopté par la Chambre. Il ne reconnut pas au représentant de l'autorité le droit de donner des avertissements au bureau. Cette attribution, dit M. Labiche, risque non seulement de porter atteinte aux droits des citoyens, mais aussi au prestige de l'autorité, en rendant celle-ci responsable des erreurs d'un agent subalterne. Le Sénat décida que cet agent devait se borner à constater les délits et à les déférer aux tribunaux.

En 1880, M. Bardoux avait déposé à la Chambre des députés une proposition de loi pour rétablir le scrutin de liste dans les élections législatives. Il donnait pour motif que ce mode de scrutin ferait prévaloir les intérêts généraux sur les intérêts de clocher, qu'il détruirait jusqu'aux dernières traces de la candidature officielle, et qu'il assurerait une majorité

Digitized by Google

compacte. Gambetta était à la tête de ceux qui appuyaient cette proposition. La Commission, nommée dans la Chambre pour l'examiner, compta huit adversaires contre trois partisans. Le ministère lui-même était divisé, et déclara qu'il resterait neutre dans la question. Le projet fut adopté avec une majorité de 65 voix.

Au Sénat le scrutin de liste rencontra une forte opposition, dont les motifs sont exposés dans le rapport de M. Waddington. Le scrutin de liste rouvrirait la porte du plébiscite; il amoindrirait le Sénat, car un député, nommé par le suffrage universel d'un département tout entier, aurait une situation supérieure à celle d'un sénateur élu par le suffrage au second dégré. L'équilibre établi par la Constitution serait rompu. M. Clémenceau alla jusqu'à dire que « la » suppression du Sénat était la conséquence néces- » saire du scrutin de liste. » La proposition Bardoux fut repoussée par 148 voix contre 114; dans la majorité on comptait 105 membres de la droite.

Le scrutin de liste a été discuté de nouveau en 1885, et adopté par les deux Chambres; le Sénat n'a pas voulu s'opposer à une loi qui intéresse particulièrement la Chambre des députés. Un avenir prochain fera connaître qui avait raison, de ceux qui l'ont combattu ou de ceux qui l'ont appuyé.

En juillet 1880, la loi sur la gratuité de l'enseignement primaire fut adoptée sans difficulté par le Sénat; mais il n'en fut pas de même de celle qui devait le rendre obligatoire et laïque. Trois modifications furent

Digitized by Google

apportées au texte voté par la Chambre des députés. L'article 1er introduisait, dans le programme de l'enseignement primaire, l'instruction morale et civique. M. Jules Simon proposa d'y substituer « l'enseigne- » ment des devoirs envers Dieu et envers la patrie. » Cet amendement fut adopté par 139 voix contre 126. Une modification de l'article 2 attribua, au Conseil départemental, le droit d'autoriser les ministres des cultes à donner l'instruction religieuse dans les écoles primaires, le dimanche et un autre jour par semaine, à l'issue de la classe du soir. Enfin le Sénat introduisit, dans le jury institué par l'article 16, pour faire passer l'examen aux enfants élevés dans leurs familles, un examinateur choisi par la famille, parmi les personnes munies d'un diplôme.

Ces amendements donnaient satisfaction à un grand nombre de réclamations; ils n'apportaient pas de changement grave à la loi; cependant la Chambre des députés refusa de les accepter; comme la fin de la législation s'approchait, le projet fut ajourné.

La loi sur la presse fut amendée par le Sénat dans un sens libéral; le chiffre des amendes fut abaissé, le délit de provocation non suivi d'effet fut supprimé, la responsabilité des propriétaires de journaux fut réduite au droit commun.

Les députés, sur le point de paraître devant leurs électeurs, votèrent, dans la discussion du budget, plusieurs changements importants. Les 4 centimes que la loi de 1867 avait mis à la charge des communes pour l'enseignement primaire, et que la loi

Digitized by Google

sur la gratuité avait rendus obligatoires, furent mis à la charge de l'État; les communes furent exemptées de toute participation à la gratuité de l'enseignement. La Chambre décida encore que les excédents de recettes sur le budget de 1882 seraient, jusqu'à concurrence de 40 millions, affectés au dégrèvement de l'impôt foncier. Ces votes, dus à des préoccupations électorales, devaient gravement compromettre l'équilibre du budget dans un avenir prochain, et il est fâcheux que le Sénat ne s'y soit pas opposé.

Au mois de novembre 1881, le cabinet Ferry donna sa démission, n'ayant pu obtenir un ordre du jour de confiance sur les affaires de Tunisie. Il fut remplacé par un ministère dont Gambetta fut le président, et qui, lui-même, tomba le 26 décembre, n'ayant pu obtenir un vote favorable sur son projet de revision limitée. Sous le ministère Freycinet qui lui succéda, la loi sur l'instruction obligatoire revint au Sénat et fut adoptée sans modification le 23 mars, par 171 voix contre 105.

M. Goblet, ministre de l'intérieur, présenta divers projets ayant pour but d'étendre les libertés locales. Le premier de ces projets, adopté sans difficultés, donna aux Conseils municipaux des chefs-lieux de départements, d'arrondissements et de cantons, le droit de nommer leurs maires, droit qui leur avait été refusé par la loi de 1876. Un second projet abrogeait les dispositions législatives qui prescrivaient, dans les communes ayant moins de cent mille francs de revenu, l'adjonction des plus imposés au Conseil muni-

Digitized by Google

cipal, pour le vote des emprunts et de certaines contributions extraordinaires. Ce projet, adopté à la Chambre par 412 voix contre 78, fut combattu au Sénat par M. Bocher, qui soutint que les plus imposés servaient de digue contre l'élévation constante des dépenses communales. M. Goblet répondit que l'adjonction des plus imposés était incompatible avec le suffrage universel. L'abrogation qu'il demandait fut votée par 167 voix contre 98. Un troisième projet avait pour but l'organisation cantonale, afin de permettre aux petites communes de s'associer, pour gérer ensemble certains intérêts au-dessus des forces de chacune d'elles. La Chambre des députés lui fit un froid accueil, ce qui est dans la logique, car une assemblée, nommée par le suffrage direct et proportionnellement à la population, s'inquiète peu des libertés locales; elle leur est même hostile, si elle bénéficie de la centralisation et de l'intervention de l'État dans les élections. Ce projet ne fut pas discuté.

La Chambre des députés avait voté une loi sur les syndicats professionnels. Depuis longtemps les ouvriers d'une même industrie se réunissaient en chambres syndicales professionnelles pour défendre leurs intérêts; les patrons avaient fait de même, malgré la loi qui prohibait les associations non autorisées de plus de vingt personnes. Un projet de loi déposé à la Chambre des députés, en novembre 1880, et voté par elle, eut pour objet de changer en droit la tolérance de ces chambres syndicales. Il suffirait, d'une déclaration, par écrit, de l'intention de se constituer en

Digitized by Google

syndicat, du dépôt des statuts et de la liste des syndicats, du dépôt des statuts et de la liste des membres, à la mairie du siège de l'association. Une personnalité civile restreinte était accordée aux syndicats, mais non aux unions de syndicats, qui cependant étaient autorisées.

La Commission sénatoriale maintenait aux patrons et aux ouvriers de même profession le droit de se constituer en syndicats sans autorisation du gouvernement; elle admettait la personnalité civile pour les syndicats qui déposeraient leurs statuts et les noms de leurs administrateurs ; elle autorisait les unions entre syndicats de professions diverses, ayant la personnalité civile ; mais, contrairement à la décision de la Chambre, elle établissait certaines prescriptions dans le but d'assurer à ces unions un caractère strictement français. Enfin elle conservait l'article 416 du code pénal, qui punit de la prison ouvriers et patrons portant atteinte au libre exercice du travail à l'aide de défenses, ou amendes.

Le Sénat maintint l'article 416 par 196 voix contre 61. La discussion porta principalement sur l'article 5 autorisant les unions de syndicats. Cet article permettra d'organiser des monopoles ou la guerre des intérêts, dit M. Bérenger ; il fera naître un péril social. L'article 5 fut repoussé par 155 voix contre 102. La Chambre rejeta les modifications votées par le Sénat, abrogea de nouveau l'article 416, et rétablit les unions syndicales. La discussion ne fut reprise au Sénat que le 18 janvier 1883. On y soutint qu'en l'absence de

Digitized by Google

l'article 416 du Code pénal, les chefs des syndicats rendraient les grèves obligatoires pour tous les membres. D'autres répondaient que maintenir l'article 416 c'était retirer d'une main ce qu'on accordait de l'autre; qu'un gouvernement hostile aux syndicats pourrait voir un délit dans le syndicat lui-même et dans tous les engagements qu'on y contracte; qu'en l'abrogeant, il reste l'article 414 qui punit les voies de fait, les menaces et les manœuvres frauduleuses; que les actes seuls constituent un délit.

La question était difficile à trancher; certains républicains du Sénat hésitaient à voter l'abrogation de l'article 416. Cependant le désir de la conciliation l'emporta, et cette abrogation fut adoptée par 144 voix contre 117.

Sur l'article 4 M. Marcel Barthe demanda que tous les syndicats, et non pas seulement ceux qui désiraient la personnalité civile, fussent obligés de déposer leurs statuts. La loi, disait-il, donne aux ouvriers une liberté qui est un privilège, en l'absence d'une loi générale sur le droit d'association; elle peut donc exiger que tout se passe publiquement, légalement; le gouvernement doit pouvoir réprimer les délits. L'amendement de M. Marcel fut adopté.

L'article 5 était ainsi conçu : « Des unions entre syn-
» dicats professionnels régulièrement constitués pour-
» ront se former en vue de la protection de communs
» intérêts industriels et commerciaux. » M. Lenoël soutint que cet article pourrait servir de prétexte à la réalisation d'utopies politiques, et demanda s'il ne

Digitized by Google

vaudrait pas mieux expérimenter d'abord les syndicats, avant d'autoriser leur union. M. Tolain, le rapporteur, répondit que la diversité des intérêts et des idées politiques suffirait pour empêcher tous les syndicats de se constituer en une seule union; que d'ailleurs la fédération existe pour les Chambres syndicales de patrons, et qu'on ne peut la refuser aux ouvriers. M. Waldeck-Rousseau ajouta que, si péril il y a, il a été créé par l'article qui autorise les ouvriers à former des syndicats englobant les industries similaires; mais que ce péril n'existe pas, qu'il faut donner, avec confiance, aux ouvriers des libertés dont ils deviendront dignes. M. Allou prit la parole contre l'article 5 : Comment ne pas être effrayé, dit-il, d'un syndicat général absorbant tous les autres? Quel serait le rôle de ce syndicat supérieur? Où sont les intérêts communs à défendre? Est-ce qu'on peut arriver à un salaire uniforme, à une même durée de travail journalier pour tous les métiers? Il faut se rappeler ces paroles d'un délégué aux mineurs du nord : « Soyez modérés en ce moment; vous seriez écrasés. » Attendez la loi sur les syndicats professionnels et » vous aurez la grève universelle. » A la suite de ce discours l'article 5 est rejeté par 136 voix contre 117.

La troisième délibération vint en février. La Commission du Sénat proposa une nouvelle rédaction de l'article 5 : les syndicats professionnels, régulièrement constitués d'après les prescriptions de la présente loi, pourront librement se concerter pour l'étude et la défense de leurs intérêts; ces unions devront faire con-

Digitized by Google

naître les noms des syndicats qui les composent; elles ne pourront posséder aucun immeuble, ni ester en justice. A la majorité de 134 voix contre 127 cette nouvelle rédaction fut adoptée; l'ensemble du projet fut ensuite voté par 152 voix contre 90.

A leur retour devant la Chambre des députés, les amendements introduits par le Sénat devinrent l'objet de vives attaques; on soutint que rendre obligatoire pour tous les syndicats la formalité du dépôt des statuts et des noms des membres, c'était mettre obstacle au droit d'association. Cependant un amendement de M. Goblet, demandant que le dépôt des statuts ne fût imposé qu'aux syndicats qui se formeraient à l'avenir, fut repoussé par 277 voix contre 198. L'ensemble de la loi fut ensuite adopté.

Si nous avons insisté sur ces débats, c'est que cette loi a été, et est encore le prétexte d'attaques contre le Sénat; on prétend y trouver la preuve que cette institution est un obstacle à tout progrès. Nous avons voulu montrer qu'en cette matière, comme en beaucoup d'autres, l'expérience seule pourra montrer qui avait tort. En résumé, le Sénat a voté l'abrogation de l'article 416; il a voté une nouvelle rédaction de l'article 5, différant peu de celle adoptée par la Chambre; il a fait entrer, dans la loi, un article excellent, celui qui oblige tous les syndicats à déposer leurs statuts et les noms de leurs membres. La liberté doit agir au grand jour.

En mars 1883, M. Martin-Feuillée avait déposé un projet de loi sur la réforme judiciaire, ou plutôt sur

Digitized by Google

la réforme du personnel judiciaire. Aucune cour, aucun tribunal n'était supprimé, le projet se contentait de réduire à cinq le nombre des conseillers nécessaire pour rendre un jugement, et de diminuer le nombre des chambres dans les cours et tribunaux. C'était une loi d'expédient; la Chambre des députés, hantée par des préoccupations de clocher, repoussait toute réorganisation judiciaire. Quoique le Sénat fût convaincu de la nécessité de cette réorganisation, il vota, presque sans modifications, la loi telle qu'elle était sortie des délibérations de la Chambre.

En 1883 le budget ne fut déposé au Sénat que le 17 décembre; le rapport ne put être prêt que le 22; M. Calmon protesta contre la situation faite au Sénat et contre l'impossibilité où l'on mettait cette assemblée de discuter utilement la loi de finances. La gauche sénatoriale décida cependant de voter le budget ordinaire, avant le 1er janvier. Elle rétablit le crédit pour les bourses des séminaires, ainsi que le traitement de l'archevêque de Paris, et ses votes furent ratifiés par les députés. Le conflit budgétaire devait se renouveler d'une manière plus aiguë à l'occasion du budget de 1885, et prouver combien il est urgent de trouver la conciliation des droits des deux Chambres.

Aux élections législatives de 1881, 331 professions de foi et programmes s'étaient prononcés pour la revision de la Constitution. Quoique ce mouvement revisionniste fut en grande partie factice, et que la gauche radicale eût échoué dans sa tentative de soulever l'opinion publique en sa faveur, M. J. Ferry,

Digitized by Google

au nom du gouvernement, crut devoir, le 24 mai 1884, déposer sur le bureau de la Chambre un projet de revision partielle, portant : 1° sur l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 permettant de remettre en question la forme du gouvernement; 2° sur les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 déterminant le mode d'élection des Sénateurs; 3° sur l'article 8 de la même loi réglant le pouvoir législatif des deux Chambres et notamment leurs attributions financières; 4° sur le § 3 de l'article 1er de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ordonnant des prières publiques à l'ouverture de la session ordinaire du parlement.

La discussion s'engagea le 23 juin; l'urgence avait été demandée et prononcée, contrairement à l'usage de tous les autres pays, qui prennent plus de précaution pour reviser la Constitution que pour modifier les lois ordinaires. Après une discussion générale, où l'on demanda la revision intégrale et la suppression du Sénat, la Chambre, convaincue qu'une revision partielle était seule possible, puisqu'il fallait l'assentiment du Sénat, vota l'ensemble du projet du gouvernement par 403 voix contre 106.

Le Sénat, auquel le projet fut renvoyé le 5 juillet, comprenait qu'il s'agissait de ses droits, de sa dignité, et même de son existence. Aussi sa Commission s'efforça de bien déterminer les points sur lesquels la revision porterait, et elle écarta l'article 8 concernant les attributions financières; elle décida aussi de soustraire à la discussion du Congrès les articles

Digitized by Google

2 à 7 de la loi du 24 février 1875, relatifs au mode de recrutement du Sénat, en proposant toutefois de les faire sortir de la Constitution; ils pourraient être l'objet d'une loi organique à discuter dans la forme des lois ordinaires. L'article 1er énonçant que le quart du Sénat se recrute par cooptation restait seul dans la Constitution; mais à la suite de la discussion qui eut lieu au Sénat, il fut décidé que cet article lui-même sortirait de la Constitution. M. Berlet essaya une transaction et proposa d'introduire dans le projet de revision cette fin seulement de l'article 8 : « à l'effet de définir les droits respectifs des deux » Chambres, en matière de suppression ou de dimi- » nution de crédits. »

Il était nécessaire que la Chambre se prononçât sur les propositions du Sénat; ses deux groupes principaux, l'Union républicaine et l'Union démocratique, se réunirent, et estimèrent qu'en présence de la détermination formelle de l'autre Chambre il était utile de soustraire l'article 8 tout entier à la délibération du Congrès; que d'ailleurs le Sénat, en consentant à la disjonction de sa loi électorale, avait pris l'engagement de réformer les bases de son élection, ce qui était le point le plus important. En présence de ces décisions, le Sénat vota, par 161 voix contre 111, l'ensemble du projet proposé par sa Commission. Ce projet fut ensuite porté à la Chambre et, en même temps, M. Martin-Feuillée communiqua le projet de loi destiné à régler, à l'avenir, l'élection des Sénateurs. Les Inamovibles étaient supprimés,

Digitized by Google

mais sans effet rétroactif, et remplacés par des Sénateurs élus pour 9 ans par les deux Chambres votant séparément. Quant à l'élection des autres, le projet établissait une certaine proportionnalité entre le nombre des délégués et celui des conseillers municipaux. Le rapport de la Commission de la Chambre dit que l'entente n'avait pu se faire sur tous les points, mais que le projet du Sénat pouvait conduire à un progrès sérieux et il concluait à son adoption. Cette conclusion fut ratifiée par les députés.

Les deux Chambres s'étant mises d'accord sur les points à reviser, et ayant contracté un mandat d'honneur en vertu duquel elles s'engageaient à éviter, au sein du Congrès, toute discussion en dehors du programme accepté ; le Congrès s'ouvrit le 4 août. Après une première séance très tumultueuse, et pendant laquelle le Président dut se couvrir, une Commission fut nommée ; son rapporteur M. Gerville-Réache formula ainsi les propositions à discuter : « La forme républicaine du gouvernement ne pourra » faire l'objet d'une proposition de revision. — Les » membres des familles ayant régné sur la France » sont inéligibles à la présidence de la république. — » En cas de dissolution de la Chambre des députés, » les collèges électoraux sont convoqués, pour de » nouvelles élections, dans le délai de deux mois et » la Chambre convoquée dans un maximum de 20 » jours. — Les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle » du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat » n'auront plus le caractère de disposition constitu- » tionnelle. »

Digitized by Google

La discussion commença le 7 août par un discours où M. Madier de Montjau traita le Sénat de musée d'antiquités et de *sabot* mettant obstacle au progrès; il lui reprocha d'avoir repoussé la suppression du budget des cultes, des bourses des séminaires, et d'avoir décapité la revision. Qu'est-ce donc que le Sénat, dit-il, pour se permettre tout cela? Le représentant de 40 mille électeurs, tandis que nous, nous sommes les représentants de dix millions de citoyens. M. Émile Labiche dégonfla ce ballon, d'une piqûre d'épingle : « Vous êtes le représentant de l'arrondissement de » Valence. » M. Laisant soutint qu'en organisant le Sénat, la Constitution avait établi le conflit en permanence. M. Gerville-Réache, répondant à ces attaques, dit qu'un grand nombre de ceux qui étaient entrés au Congrès partisans d'une Chambre unique, avaient changé d'opinion en présence du spectacle que le Congrès avait offert, particulièrement le jour de la première séance. Ce reproche n'empêcha pas le même tumulte de se renouveler au moment de la clôture de la discussion générale.

Dans la séance du 11 août, M. Rivet prétendit que le droit de dissolution de la Chambre est attentatoire à la souveraineté nationale; que ce droit ne peut appartenir ni à un homme, ni à un Sénat dont les pouvoirs sont issus d'un suffrage restreint; que les députés sont les serviteurs du suffrage universel et qu'il ne peut y avoir de conflit entre le maître et le serviteur. M. Laguerre, au nom de la gauche radicale, demanda la suppression du Sénat; il allégua, à l'appui de sa thèse,

Digitized by Google

l'exemple de la Convention et de la Constitution de 93, ainsi que les arguments ordinaires tirés de l'unité du suffrage universel. Malgré toutes les attaques contre la revision partielle, 509 voix contre 172 l'adoptèrent, telle qu'elle avait été présentée par la Commission.

Le projet de loi relatif à l'élection des Sénateurs fut déposé, le 16 août, par le Garde des sceaux, sur le bureau du Sénat. Une Commission fut nommée pour l'examiner, et le rapport présenté le 28 octobre par M. Demôle. Le principe de la représentation des communes était conservé, mais combiné avec celui de la proportionnalité du nombre des délégués à l'importance numérique de chaque Conseil municipal. Le projet du gouvernement, en ce qui touche les inamovibles, n'était pas adopté ; tous les Sénateurs devaient avoir à l'avenir la même origine.

Dans la discussion, M. Naquet soutint, sans succès, l'élection du Sénat par le suffrage universel. M. Lenoël parvint à faire accepter un amendement en vertu duquel 75 sénateurs continuaient d'être élus par cooptation, mais pour neuf ans seulement. Le Sénat rejeta le suffrage à deux degrés présenté par MM. Dauphin et Marcel Barthe, comme mode d'élection des Sénateurs. Puis l'ensemble du projet fut voté.

A la Chambre des députés, la discussion commence le 29 novembre. M. Floquet propose que les Sénateurs soient élus au suffrage universel direct, en s'appuyant sur ce raisonnement : Si, à côté de la Chambre qui a le droit de légiférer au nom du peuple, il y a

Digitized by Google

une autre Assemblée qui rejette les lois en vertu du mandat de 40 ou 50 mille électeurs, vous mettez le pouvoir législatif en tutelle et le peuple en servage.

Le ministre de l'intérieur fit remarquer qu'un corps électoral, formé de représentants élus par toutes les assemblées municipales, n'est pas un corps électoral restreint, qu'il plonge ses racines dans les profondeurs de la démocratie; qu'en outre il est illogique de faire nommer deux Assemblées par le même suffrage universel. L'amendement Floquet n'en fut pas moins adopté par 267 voix contre 250. M. Floquet, invité à présenter un système réglant l'application du suffrage universel à l'élection des Sénateurs, propose le scrutin de liste par département. Un certain nombre de députés réfléchissent ensuite que jamais l'accord ne pourra se faire, avec le Sénat, sur ce mode d'élection, et ils regrettent leur vote. Mais comment l'annuler, puisque l'urgence a été accordée? Ces députés se décident à voter le projet de revision, y compris l'amendement Floquet, espérant que le Sénat fera disparaître cet amendement. Il est en effet repoussé par le Sénat qui revient à son ancien projet de donner à tous les Sénateurs une même origine, et propose d'augmenter dans d'assez fortes proportions le nombre des délégués à élire par les conseils municipaux des grandes communes.

Le projet de revision est ensuite renvoyé à la Chambre des députés, où la Commission en demande l'adoption intégrale. Malgré un discours de M. Floquet qui appelle le Sénat *un vieux débris des Assemblées*

Digitized by Google

monarchiques, la Chambre des députés adopte sans modifications le projet tel qu'il est sorti de la seconde délibération du Sénat.

(h) *Belgique*. En 1830, la Belgique se sépara violemment de la Hollande. Un Congrès national prépara une Constitution et le 13 décembre le débat s'ouvrit sur l'organisation du pouvoir législatif[1]. Plus de quarante orateurs prirent la parole; les uns voulaient une seule Chambre, les autres demandaient la division du pouvoir législatif, mais ces derniers différaient sur le mode de recrutement du Sénat. M. Nothomb, qui plus tard devint ministre, résuma le sentiment de la majorité du Congrès, quand il dit : Nous avons éliminé de l'État la noblesse et le clergé, mais il reste toujours deux classes d'hommes : les hommes qui achètent le travail et ceux qui le vendent; ceux qui possèdent la richesse à un degré où elle est une force, un pouvoir, et ceux qui dépendent des premiers. Je veux faire à chacun sa place; j'accorde à chacun le droit d'être représenté. Un Sénat doit nous garantir des excès de la démocratie.

Le 15 décembre, le Congrès décida par 128 voix contre 62, qu'il y aurait deux Chambres. La section centrale prépara un projet dont l'article 1er était ainsi conçu : « Les Sénateurs sont nommés par le chef de

[1] *Discussion du Congrès national de Belgique*, par Huyttens, 2 vol. grand in-8°, 1850.

Digitized by Google

» l'Etat et choisis dans toutes les provinces, en obser-
» vant autant que possible la proportion de leur
» population. » La discussion s'engagea entre deux systèmes : la nomination des Sénateurs par le chef de l'Etat et l'élection par les citoyens. Le baron Beyts proposa, comme conciliation, de les faire nommer par le prince, sur une triple liste de candidats présentés par les électeurs qui nomment les députés. M. Blargnies demanda que les membres de la Chambre haute fussent élus par les Conseils provinciaux et parmi les citoyens payant mille florins d'impôt foncier. M. Jottrand proposa de les faire élire par les électeurs qui nomment les députés, mais parmi des éligibles ayant un certain âge et une certaine fortune. Cet amendement fut adopté par 136 voix contre 40. L'âge des Sénateurs fut fixé à 40 ans et le cens de l'éligibilité, à mille florins d'impôt foncier.

L'histoire de la Belgique, depuis 1830, se partage en deux périodes; dans la première les ministères représentent l'union des libéraux et des catholiques, c'est-à-dire des deux partis qui ont travaillé ensemble à l'indépendance du pays; dans la seconde, cette union se défait et les ministères, qui arrivent successivement au pouvoir, ne sont plus composés que de membres d'un même parti.

En 1832, les puissances européennes avaient mis pour condition à l'intervention de l'armée française pour forcer la Hollande à évacuer la citadelle d'Anvers, que l'armée belge ne prendrait pas part à la guerre. Cette immobilisation de l'armée nationale,

Digitized by Google

l'empêchant de prendre une revanche de revers subis précédemment, blessa profondément l'amour-propre des Belges. A la Chambre, quelques orateurs accusèrent de lâcheté, de trahison, d'infamie, le ministère Goblet qui avait accepté une telle condition. M. Devaux put reprocher aux députés : « Cette disposition des esprits, » à regarder toujours comme le souverain bien des » faits dont la réalisation, est impossible pour le » moment[1]. » Une phrase de la réponse au discours du trône, acceptée par les ministres, quoiqu'elle ne renfermât pas une approbation expresse de leur conduite, ne fut votée que par 44 voix contre 42. Le Sénat comprenant mieux les nécessités de la situation vota unanimement une adresse de confiance.

Lorsque l'indépendance de la Belgique fut assurée et que le mouvement des esprits fut calmé, un ministère d'une nuance conservatrice se forma (août 1834), sous la présidence de M. de Thueux. Une question urgente était celle de l'organisation de l'instruction publique à tous les degrés. Les députés décidèrent qu'ils discuteraient d'abord l'organisation de l'enseignement supérieur. Le point le plus délicat concernait le mode de nomination des jurys d'examen ; la Chambre décida, par 54 voix contre 39, d'essayer, pendant trois ans, des jurys composés de sept membres, dont deux seraient désignés par la Chambre, deux par le Sénat et trois par le gouvernement. Le projet fut adopté sans modification par le Sénat.

[1] *La Belgique sous le règne de Léopold Ier*, par Thonissen, t. II, p. 35.

Digitized by Google

L'organisation des communes et des provinces est une des questions les plus importantes de la politique. Sans libertés locales, la liberté politique n'existe que dans la forme; le pouvoir central règne en souverain et dirige les élections au moyen d'une immense administration et d'un budget colossal. D'un autre côté, sans un pouvoir central fortement constitué, le pays manque de force et de direction. Les Belges comprenaient l'importance et les difficultés de la question; aussi les débats sur l'organisation communale, commencés en juillet 1834, prolongés par des dissidences entre le Sénat et la Chambre, continués pendant plus de soixante séances, n'avaient pu aboutir, lorsque M. de Thueux déposa un nouveau projet au mois d'août 1835. Ce projet proposait de faire nommer le bourgmestre par le gouvernement, en dehors du Conseil municipal, dont il serait cependant le président. La Chambre, par 34 voix contre 31, décida que le bourgmestre serait choisi dans le sein du Conseil; elle donna au pouvoir local le réglement de plusieurs affaires d'intérêt communal; mais pour les plus importantes, elle exigea l'intervention de la députation permanente du Conseil provincial et parfois de l'Etat. La loi organique des communes fut votée par le Sénat, avec ces changements, le 26 mars 1836.

Les libertés provinciales sont une vieille tradition en Belgique; la loi qui les organisa en 1836 les consacra largement; un seul problème provoqua de vives discussions: le gouvernement réclamait, avec instance, le droit de dissoudre les conseils provinciaux. La

Digitized by Google

Chambre rejeta cette demande par 50 voix contre 15. Le Sénat la rejeta aussi.

Un premier ministère composé d'éléments uniquement libéraux se forma en 1840, sous la direction de MM. Rogier et Lebeau, mais il ne put constituer une majorité solide et dura un an à peine. Un nouveau cabinet unioniste, présidé par M. Nothomb, le remplaça le 13 avril 1841. Son acte le plus important fut la présentation d'une loi sur l'enseignement primaire. La destruction du monopole de l'État, après 1830, avait permis la fondation d'un grand nombre d'écoles privées, sous la direction du clergé. D'après la loi de 1842, les communes étaient obligées d'avoir une école, mais elles pouvaient se dispenser d'en créer une, en adoptant une institution privée offrant les garanties exigées par la loi; l'enseignement de la religion et de la morale était obligatoire et confiée à un ministre du culte professé par la majorité des élèves; les enfants appartenant à un autre culte étaient dispensés d'assister à cet enseignement. Cette loi fut adoptée à la Chambre par 75 voix contre 3, et au Sénat à l'unanimité.

A partir de cette époque la scission se marqua de plus en plus entre les partis; les ministères mixtes ne purent se soutenir; M. Devaux, dans la Revue nationale, traita d'utopie parlementaire l'Union des libéraux et des catholiques. Les élections de 1847 donnèrent la majorité au parti libéral. M. Rogier composa un ministère uniquement formé d'hommes de ce parti, et proclama, en tête de son programme, que

Digitized by Google

« l'Etat est laïc » suivant une expression empruntée à M. Guizot, et que le pouvoir civil doit être complètement indépendant. Les réformes, annoncées par ce programme, ne se firent pas attendre; une loi abaissa à 42 fr. le cens électoral dans les villes comme dans les campagnes. Les nouvelles élections, faites en vertu de cette loi, donnèrent à la Chambre une majorité libérale de 85 voix contre 23. La composition du Sénat fut moins profondément modifiée; les deux partis y conservèrent à peu près le même nombre de voix.

Une nouvelle loi sur les jurys d'examen, attribuant au roi, c'est-à-dire aux ministres, la nomination de tous les membres de ces jurys, passa à la Chambre par 62 voix contre 22, et au Sénat par 28 voix contre 17. La Chambre vota aussi, par 75 voix contre 25, une loi sur l'enseignement moyen, créant dix athénées royaux, cinquante écoles moyennes, deux écoles normales, n'accordant aux villes le droit d'adopter une école privée qu'après l'autorisation de la députation permanente. Un amendement, demandant que le clergé fût seul chargé de donner l'enseignement religieux, fut repoussé. Le Sénat, ne voulant pas entrer en lutte contre la Chambre, vota la loi par 32 voix contre 19.

Lorsque l'effervescence excitée par notre révolution de 1848 se fût calmée, la parti catholique regagna des voix aux élections partielles de 1850 et de 1852. Après celles de 1854, il devint assez fort pour rentrer aux affaires. L'union des centres se reforma dans le ministère de M. de Decker, l'un des chefs modérés de l'opi-

Digitized by Google

nion catholique. « Jamais l'opinion catholique, fran-
» chement ralliée au cabinet, n'avait compté un nombre
» plus considérable de délégués dans les deux Cham-
» bres. Pour la première fois, depuis dix ans, l'hé-
» sitation et le découragement pénétraient dans le
» camp du libéralisme [1]. »

Mais, en politique, les partis tendent toujours à abuser de la victoire; des journaux catholiques ébranlèrent le cabinet en soulevant d'imprudentes controverses; ils approuvèrent les attaques de Louis Veuillot contre le régime parlementaire; ils invoquèrent, pour repousser, au nom de la foi, les principes sur lesquels est assise la Constitution belge, la célèbre encyclique de Grégoire XVI qui en 1832 avait condamné et la liberté de la presse et « cette
» maxime absurde et erronée, ou plutôt ce délire qui
» consiste à prétendre qu'il faut assurer et garantir à
» tous la liberté de conscience. » Au milieu des polémiques irritantes, suscitées par ces attaques contre les principes de la société moderne, le ministère proposa une loi sur les établissements de bienfaisance. L'article 78 permettait aux fondateurs des œuvres de charité privée de confier à des tiers l'administration de leurs fondations. Ce projet excita une grande agitation; on l'appela « la loi des couvents ». Des troubles éclatèrent à Anvers, à Bruges, à Liège, à Mons, et le ministère, divisé sur la question de savoir s'il fallait ou non retirer le projet, donna sa démission.

[1] Thonissen: *La Belgique sous le règne de Léopold* 1er t. III p. 326.

Digitized by Google

Un ministère libéral lui succéda; le parlement fut dissous et les élections amenèrent une majorité libérale dans les deux Chambres. M. Barra, qui entra dans le cabinet, en 1864, comme ministre de la justice, et dont la nomination fut mal accueillie par la droite à cause de ses opinions tranchées dans les questions religieuses, fit adopter par la Chambre l'abrogation de l'article 1781 qui veut que le maître soit cru sur parole pour la quotité des gages et le paiement des salaires des domestiques. Le Sénat, plus conservateur, refusa de voter l'abrogation de cet article; il rejeta, aussi par 28 voix contre 2 abstentions, un projet que la Chambre avait adopté par 58 voix contre 49 et qui autorisait le gouvernement à mettre à la retraite les membres de la magistrature pour infirmités ou lorsqu'ils auraient atteint une limite d'âge variant de 70 à 75 ans. Il rejeta encore, par 25 voix contre 25, le budget du ministère de la justice que la Chambre avait adopté par 56 voix contre 37. Ce dernier vote du Sénat amena des représailles. Les députés rejetèrent, par 57 voix contre 42, une somme de six mille francs portée au budget de l'intérieur pour la publication des *acta sanctorum* par la société des Bollandistes. Le budget de la justice ayant été de nouveau voté par la Chambre, le Sénat ne persista pas dans son opposition, et, après une vive discussion, il le vota par 32 voix contre 28. En 1869 un dissentiment semblable se manifesta entre les deux Chambres, à l'occasion d'un projet de M. Barra pour la suppression de la contrainte par corps. Les députés l'adoptèrent par 71

Digitized by Google

voix contre 11. Le Sénat, par 32 voix contre 9 abstentions, adopta un projet très différent de celui du ministre, conservant la contrainte, dans les cas où il serait constaté que le débiteur n'est pas insolvable et lorsqu'il y aurait eu dol ou fraude; le Sénat persista dans son vote, même après que le projet primitif eut été voté de nouveau par la Chambre.

En 1870, une nouvelle réaction amena un ministère catholique. Chez tous les peuples où la forme du gouvernement n'est pas mise en question, les partis adverses arrivent successivement au pouvoir, parce que le pays sait que ce changement ne conduira pas à une révolution, qu'il mettra seulement un obstacle aux excès et aux dangers que renferment les principes de chaque parti. La loi des réactions s'y accomplit librement; les différents intérêts de la société s'y développent chacun à son tour et s'équilibrent pour le plus grand bien de tous.

En 1878, nouveau changement; un ministère libéral se forme sous la direction de MM. Frère-Orban et Barra. Au nombre des réformes demandées par l'opinion publique figurait la revision de la loi de 1842 sur l'instruction primaire. Le clergé catholique avait profité du droit qu'il avait d'exercer l'inspection sur l'école au point de vue de la morale, pour surveiller activement l'enseignement laïque, le choix des livres et même la conduite des instituteurs. L'autorité ecclésiastique prétendait exclure certains livres prescrits par l'autorité civile, et supprimer certaines branches de l'enseignement. Des curés avaient défendu aux parents

Digitized by Google

d'envoyer leurs enfants dans les écoles où l'instituteur n'avait pas accepté un réglement rédigé par eux. L'exposé des motifs de la nouvelle loi sur l'intruction primaire déclarait que l'expérience avait montré l'impossibilité de concilier l'obligation de comprendre l'enseignement religieux dans l'enseignement de l'État, avec l'esprit de la Constitution belge qui a séparé l'Église de l'État. Le projet supprimait donc l'inspection ecclésiastique, abandonnait l'intruction religieuse aux pères de familles et aux ministres des différents cultes à la disposition desquels on mettait un local dans l'école en dehors des heures de classe. Si les ministres refusaient leur concours, l'enseignement religieux était donné par l'instituteur. Le projet autorisait encore les communes à adopter des écoles privées comme écoles communales, mais c'était l'autorité supérieure qui devait juger si l'école dont on demandait l'adoption remplissait les conditions exigées par la loi. Un ministère spécial pour l'instruction publique fut créé. Après des discussions violentes qui durèrent 29 séances à la Chambre, le projet fut voté par 67 voix contre 60; au Sénat, après trois séances seulement, il fut adopté par 33 voix contre 31 [1].

Les évêques défendirent à leurs prêtres d'entrer dans des écoles qui n'étaient plus exclusivement catholiques, et ils interdirent aux instituteurs, sous peine

[1] Voir pour le texte de la loi de 1879 l'Annuaire de législation étrangère, et une étude de M. Desmazures dans le Bulletin de législation comparée de 1880.

Digitized by Google

d'excommunication, de suppléer à l'absence du prêtre dans l'enseignement du catéchisme.

Le ministère libéral abusa de cette loi, pour établir des écoles aux frais de l'État, dans des communes pourvues d'écoles privées répondant aux besoins et aux désirs des habitants; certaines de ces écoles destinées à faire concurrence à celles du parti catholique, eurent à peine quelques élèves. Cet abus provoqua des mécontentements qui s'accentuèrent par la présentation d'un projet de loi sur l'organisation d'une réserve militaire et par le vote de nouveaux impôts.

En juin 1884 les élections pour le renouvellement de la moitié de la Chambre donnèrent une éclatante victoire au parti catholique appuyé par les indépendants ou libéraux modérés. La Chambre compta 85 cléricaux et 53 libéraux seulement. Un nouveau ministère catholique présidé par M. Malou dissout le Sénat où la majorité libérale était de 4 ou 5 voix, afin de le mettre en rapport avec la nouvelle Chambre. Les élections y firent entrer une majorité catholique de 17 voix. Le parlement convoqué en session extraordinaire fut saisi de deux propositions, l'une relative à un crédit pour le rétablissement des relations diplomatiques avec le pape; l'autre, à la reforme de l'enseignement primaire. La première proposition a été adoptée à la Chambre par 75 voix contre 44, et au Sénat par 41 contre 19. A la fin d'août, commença la discussion de la loi scolaire. L'opposition reprochait au projet de détruire le caractère laïque de l'enseignement public; de faire

Digitized by Google

stipendier les écoles ecclésiastiques par l'Etat, qui se trouvait ainsi forcé d'entretenir une concurrence à ses propres écoles. Un des anciens ministres soutint que le droit de donner l'instruction appartient à la société, c'est-à-dire à l'État et non à la commune; que l'Etat peut déléguer à celle-ci la fonction d'enseigner, mais en se réservant une intervention active et un contrôle incessant. M. Neujean fit remarquer que la loi de 1879, qui permet aux instituteurs de donner l'instruction religieuse à leurs élèves, serait approuvée par les cléricaux de France qui réclament avec énergie un pareil avantage. Le parti catholique reprocha aux libéraux de vouloir faire de l'État une sorte de pape laïque, un grand-prêtre de l'enseignement.

Après une discussion générale qui dura dix séances, la Chambre aborda l'examen des articles. Le premier, qui résume l'idée fondamentale de la loi, puisqu'il abandonne aux communes la faculté d'adopter une école privée, fut voté par 78 voix contre 50. La majorité ne fut pas moins forte au Sénat.

Nous n'avons pu qu'analyser brièvement les débats du parlement belge et donner un petit nombre d'exemples des rapports qui se sont établis entre les deux Chambres. Ces exemples suffisent pour montrer que la division du pouvoir législatif, telle qu'elle existe en Belgique, fonctionne dans de bonnes conditions. La Chambre y représente le progrès, quelquefois la précipitation et la passion; le Sénat y représente la conservation et la modération, sans former obstacle

Digitized by Google

au progrès, ce qui est logique, puis qu'il sort du même corps électoral que la Chambre, et qu'il peut être dissous en même temps qu'elle. Mais le Sénat belge a un grand défaut, il est un corps de privilégiés, il constitue une représentation spéciale de la richesse. C'est ce que la démocratie acceptera difficilement; la seule aristocratie qu'elle puisse admettre dans les institutions politiques, c'est l'aristocratie élective, celle des hommes désignés par leurs mérites et pour leurs services aux suffrages de leurs concitoyens. Ce principe de l'aristocratie démocratique ne peut servir de base à l'une des deux Chambres plutôt qu'à l'autre; il appartient aux deux.

Nous montrerons plus loin que le Sénat belge, tout en répondant à quelques-unes des conditions auxquelles une haute chambre doit satisfaire, ne répond cependant pas à la plus importante d'entre elles; qu'il laisse sans représentation l'un des deux intérêts essentiels de la société.

Digitized by Google

TROISIÈME PARTIE

THÉORIE

DE LA

DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF

EN DEUX CHAMBRES

L'auteur d'un intéressant volume sur la constitution anglaise, soutient que : « en dehors de l'Angleterre » tous les essais d'une seconde Chambre ont échoué [1] » C'est une erreur ; nous avons fait voir que, sans compter les États-Unis et la Suisse qui ont, avec le plus grand succès, organisé une seconde Chambre, des pays unitaires, tels que la Hollande, la Suède, le Danemark et la France, y sont parvenus également, à leur entière satisfaction.

La division du pouvoir législatif n'est pas une exception ; on la retrouve, même dans le passé, chez tous les peuples dont les constitutions ont traversé les siècles ; elle leur a permis de résister aux plus

[1] W. Bagehot, dans un article de l'*Économist* de Londres, traduit par la *Revue politique et littéraire* du 31 août 1872.

Digitized by Google

violentes agitations de la politique, aussi longtemps qu'elle est restée intacte. C'est qu'elle repose sur les principes les plus essentiels de la société et non pas simplement sur la division d'une nation en aristocratie et en plèbe. Les aristocraties, lorsqu'elles ont été organisées en pouvoirs politiques, ont été le moyen dont les sociétés du passé se sont servies pour défendre le principe de la liberté, pour empêcher l'individu d'être absorbé par l'État.

Nous avons montré aussi, qu'à l'origine, on retrouve, dans tous les pays, les éléments de la division du pouvoir législatif, mais que ces éléments n'ont pu se développer dans ceux où la féodalité a pris toute son extension. L'histoire politique a ses lois. Dans ces derniers pays, l'aristocratie était trop puissante pour que la royauté consentît à ce qu'elle s'organisât en pouvoir public. Comme les droits de l'individu n'étaient pas défendus par une institution régulière, ils le furent par des revendications violentes, par des mouvements insurrectionnels qui se produisirent soit au sein de l'aristocratie, soit au sein de la bourgeoisie ou de la plèbe, et qui menacèrent de porter atteinte à l'unité du pays. Ces revendications violentes amenèrent des réactions en faveur du pouvoir central; non seulement le peuple, réduit à ses seules forces, fut impuissant à s'opposer au pouvoir absolu, mais il y aida. La royauté, avec le concours de la nation divisée par un antagonisme de classes, fit disparaître, peu à peu, toutes les libertés et toutes les institutions qui pouvaient garantir ces libertés.

Digitized by Google

Ainsi, d'une part, chez les nations qui ont su organiser la division du pouvoir législatif, on trouve un développement continu de la liberté; chez les autres, on aboutit au despotisme.

Il doit y avoir une raison de ce fait; on doit pouvoir en donner la théorie; c'est ce que nous allons essayer de faire. La science politique est une science expérimentale; mais l'expérience sans la théorie se réduit à un empirisme, à l'aide duquel il est bien difficile de distinguer le vrai du faux, l'accidentel du général. La connaissance de la raison des choses, permet seule d'appliquer avec sureté, le résultat de l'expérience.

Il faut ajouter qu'en France, surtout, on n'est jamais convaincu par le fait seul; on veut faire reposer la pratique sur la théorie; tout ce qui ne s'accorde pas, ou ne paraît pas s'accorder avec elle, est l'objet de nos critiques, et n'a qu'une durée éphémère.

On a raison de vouloir faire reposer la science politique, comme toutes les autres, sur des principes; l'erreur a été de croire que les principes peuvent sortir du cerveau des législateurs, peuvent se trouver à l'aide de syllogismes et de procédés purement logiques. On a édifié des théories politiques sans s'assurer qu'elles concordaient avec les faits ; on a même posé en principe qu'elles n'avaient rien à faire avec eux. Cette étrange doctrine a trouvé des partisans chez nous. Turgot ne voyait dans les constitutions des États-Unis d'Amérique que des vieilleries empruntées

Digitized by Google

à l'Angleterre[1]. En 1789, Sieyès avait fait accepter, par le Comité de constitution de l'Assemblée nationale, un projet dont on trouve l'éloge suivant en tête du *Moniteur* du 29 octobre de la même année : « Ce » système de gouvernement, dont aucune nation » n'offrait le modèle, fut conçu par le génie profond » et analytique de l'abbé Sieyès ! »

Ce système *dont aucune nation n'offrait le modèle,* fut repoussé par le bon sens de l'Assemblée nationale. Présenté de nouveau, par Sieyès, devant chacune des Assemblées constituantes de la Révolution, il a pesé sur les constitutions de l'an III et de l'an VIII. L'esprit purement théorique qui l'animait n'est pas mort, il a survécu jusqu'à nos jours.

Dans cet ouvrage, nous avons voulu procéder différemment ; nous avons fait appel à l'expérience des peuples anciens et modernes, avant de faire une théorie de la division du pouvoir législatif, applicable aux sociétés modernes ; bien convaincus que toute théorie, qui n'explique pas les faits du passé, qui n'est pas d'accord avec eux, qui ne sort pas de la vie même des sociétés depuis leur origine, est fausse. C'est le motif pour lequel nous nous sommes attardés si longtemps sur l'histoire de la division du pouvoir législatif.

Le Sénat, organisé en France par la loi du 24 février 1875, nous paraît reposer sur les vrais principes ; aussi, toutes les attaques dirigées contre lui sont res-

[1] Turgot, *Lettre au Docteur Price.*

Digitized by Google

tées vaines. Pour la première fois nous avons une constitution qui marche sur ses deux pieds, en équilibre et avec assurance. Cet heureux résultat a converti beaucoup de personnes qui avaient été, tout d'abord, opposées à la division du pouvoir législatif; mais cette conversion n'est appuyée, jusqu'à présent, que sur une expérience d'une courte durée; pour l'achever, pour la rendre définitive, il faut donner la raison qui explique pourquoi notre division du pouvoir législatif a produit d'heureux effets et pourquoi ces heureux effets doivent continuer dans l'avenir.

Lorsqu'en 1875 nos lois constitutionnelles furent votées, la France était impatiente de sortir du provisoire où elle vivait depuis cinq ans; la majorité de l'Assemblée nationale partageait cette impatience; sous l'influence des dangers dus à l'absence de constitution, elle résolut de mettre fin à cet état provisoire. Les différents groupes de la gauche et du centre s'entendirent pour élaborer en commun un projet de constitution, qui fut voté presque sans discussion, et sans amendements, en deux ou trois jours.

Beaucoup de membres de l'Assemblée acceptèrent l'élection des sénateurs par les délégués des Assemblées locales, tout en trouvant ce mode d'élection assez singulier; mais se disant: autant celui-là qu'un autre. Le pays l'a accepté par les mêmes motifs. Nous espérons montrer que ce mode d'élection n'a rien de singulier; qu'il est, au contraire, conforme aux principes les plus certains de la science politique. Nous allons essayer de faire la théorie scientifique de notre

Digitized by Google

Sénat et de ceux qui reposent sur la même base. La théorie que nous proposons n'est pas nouvelle, en ce sens qu'elle a été aperçue en d'autres pays ; mais nous ne croyons pas qu'elle ait été exposée avec les développements qu'elle comporte, avec la clarté dont elle est susceptible, avec les arguments qui la rendent inattaquable.

Nous espérons avoir éclairci un des points les plus controversés de la science politique, et avoir établi solidement, sur ses véritables bases, l'organisation du Sénat dans les sociétés démocratiques modernes.

Littré écrivait en 1872 : « On parle souvent de la » création d'une seconde Chambre. Je n'aurais aucune » objection, si j'apercevais quelque part dans notre » pays, les éléments d'une pareille institution[1]. » Nous montrerons qu'en France, comme dans tous les pays, ces éléments existent, parce qu'ils découlent de la nature même des sociétés.

[1] Dans la *Revue de philosophie positive*, août 1872.

Digitized by Google

CHAPITRE I

PRINCIPES DE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF

§ 1. — *La dualité est la loi des sociétés.*

Les sociétés humaines sont pleines d'antagonismes et d'antinomies, parmi lesquelles nous citerons celles de l'état et de l'individu, de l'autorité et de la liberté, de la tradition et du progrès, de l'unité et de la variété, du repos et du mouvement, de l'ordre et de l'indépendance. Tous ces antagonismes peuvent se ramener à un seul, à celui de l'individu et de l'État, ou, en d'autres termes, à celui de la liberté et de l'autorité.

La dualité est la loi du monde politique, comme elle est celle du monde moral. Depuis que la philosophie est née, les philosophes essaient de concilier la fatalité et la liberté sans pouvoir y parvenir. Depuis qu'il y a des sociétés, les peuples et les législateurs essaient de résoudre l'antinomie de la liberté et de l'autorité, de l'individu et de l'état ; *Res dissociabiles, principatum et libertatem,* disait Tacite. Cet antagonisme produit tous les évènements de l'histoire

Digitized by Google

intérieure des peuples; il est la cause des révolutions, lorsque les législateurs sont impuissants à l'amortir.

Dès qu'une société se forme, un antagonisme s'élève. La Société, comme toute association, a pour but d'unir des forces individuelles, afin de procurer à chacune d'elles le bénéfice d'une force collective. Ce but ne peut être atteint que si l'association est soumise à des lois qui contraignent chaque membre à mettre en commun une partie de ses facultés physiques et morales sous forme de devoirs publics; une partie de sa fortune sous forme d'impôt; et même une partie de sa volonté sous forme d'obéissance aux lois. Cette part, que les individus mettent en commun, est comme la mise de fonds apportée à une société commerciale : si la société est bien gérée, les associés doivent voir augmenter leur revenu et leur capital.

Quelle part de liberté les individus doivent-ils mettre en commun? comment cette part doit-elle être administrée, pour que la puissance et la richesse de chacun des associés augmentent? Comment concilier l'antagonisme de l'individu et de l'État; comment amortir la lutte des deux forces sociales : de l'individu contre la Société qui tend à l'absorber, de la Société contre l'individu qui tend à la désorganiser? La prédominance de l'une de ces forces se traduit aussitôt par les plus fâcheux effets. Si l'individualisme triomphe, la société est sans lien; on tombe dans l'anarchie; si l'individu et la force libre qui l'anime sont annulés par le pouvoir social, le but de la Société est manqué; l'individu perd de sa puissance au lieu d'en gagner;

Digitized by Google

le progrès lui-même s'arrête; il y a contradiction entre l'individu faible et la Société forte.

Telles sont les questions qui se sont posées chez tous les peuples et qui se posent encore devant nous. Dans tout pays un double mouvement se manifeste incessamment, un mouvement de centralisation et un autre de décentralisation; la question n'est pas de faire disparaître l'un au profit de l'autre; ils sont également utiles; ils sont également fondés en droits.

La civilisation et le progrès sont le produit de l'action réciproque de l'individu sur la Société et de la Société sur l'individu. L'état social fait comprendre à l'individu la solidarité humaine, il change son égoïsme en dévoument, ses qualités natives en qualités sociales; il fait son éducation. L'individu, ainsi transformé, réagit à son tour sur la Société; il lui fournit une force plus grande, mieux réglée, mieux dirigée. Les institutions, sur la forme et sur la qualité desquelles l'individu a une grande influence, au moins chez les peuples libres, deviennent meilleurs, plus propres à atteindre le but de l'association. C'est par une suite de réactions réciproques de la Société sur l'individu et de l'individu sur la Société, que la civilisation s'est développée et se développe encore. Si l'une de ces deux forces diminue au-delà du degré où elle produit son maximum d'effet utile, le progrès cesse, la décadence commence.

La dualité, et non l'unité, est donc le fait primordial qui naît spontanément de tout état social, celui qui préside à toute civilisation.

Digitized by Google

L'antagonisme de l'autorité et de la liberté, de l'État et de l'individu est une vérité banale et, sous ce rapport, nous n'avons pas la prétention d'apprendre quelque chose de nouveau; mais il ne nous paraît pas qu'on en ait tiré les conséquences importantes qu'elle renferme. La conséquence la plus directe est que, puisqu'il y a deux forces, deux intérêts en présence, et que ces deux forces, ces deux intérêts sont opposés l'un à l'autre, quoique aussi essentiels l'un que l'autre, ils doivent entrer tous les deux dans l'organisation politique; ils doivent être représentés et défendus par des institutions spéciales, par des pouvoirs qui protègent chacun d'eux, contre les atteintes de son adversaire.

Les gouvernements mixtes des anciens, où il y avait un mélange de royauté, d'aristocratie et de démocratie, ont été un premier essai pour constituer un gouvernement dans lequel des pouvoirs différents défendaient les deux intérêts sociaux; la monarchie représentait la centralité, l'État; l'aristocratie représentait l'individu avec sa puissance, ses droits et sa liberté; la plèbe servit de point d'appui à la royauté, jusqu'au jour où elle devint assez forte pour se mettre à sa place; pour substituer l'État démocratique à l'État monarchique.

Les politiques de l'antiquité[1] savaient que les gouvernements périssent par l'exagération de leur principe;

[1] Aristote, *Politique* (Trad. Barth. St-Hilaire), liv. VI, cap. 2 et liv. VIII, sur les causes des révolutions.

Digitized by Google

que la monarchie tend à se changer en despotisme, l'aristocratie en oligarchie, la démocratie en démagogie. Machiavel tire cette même vérité de l'histoire si agitée mais si instructive, des républiques de l'Italie au Moyen-Age[1]; Montesquieu la connaît aussi : « C'est une expérience naturelle que tout » homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il » va jusqu'à ce qu'il trouve des limites[2]. » Ce que Montesquieu dit de tout homme n'est pas moins vrai de tout peuple quand il possède le pouvoir, c'est-à-dire quand il est arrivé à l'âge démocratique.

De ce que, dans le passé, on s'est trompé sur les meilleures formes à donner aux pouvoirs protecteurs des deux principes sociaux, il ne faut pas conclure que le problème n'existe pas, et qu'il ne soit pas urgent pour nous de le mieux résoudre.

Les solutions du passé sont nées inconsciemment, à des époques barbares, et de faits qui, comme la conquête d'un peuple par un autre, comme la formation des aristocraties, les ont faussées et dénaturées. Les nations modernes doivent en trouver une qui soit plus conforme à la science et au droit. Mais, qu'elles le sachent bien, la science politique ne doit pas chercher à inventer des institutions nouvelles; les institutions nécessaires à la vie des Sociétés naissent en même temps que les Sociétés elles-mêmes; il n'y a que leur forme et leur degré de perfection qui changent. Il s'agit

[1] *Discours sur Tite-Live*, livre I, cap. 2.
[2] *Esprit des lois*, livre XI, chap. VI.

Digitized by Google

donc, pour nous, de découvrir la meilleure forme à donner aux deux institutions qui ont pour mission de défendre les deux grands intérêts sociaux.

Cette solution nous la trouverons dans la doctrine que nous venons d'énoncer: dans la dualité des principes politiques.

§ 2. — *Toute Société renferme deux souverainetés.*

Il paraîtra sans doute paradoxal de soutenir que la Société renferme deux souverainetés; cependant rien n'est plus certain, et, pour que le lecteur ne nous accuse pas d'avancer une absurdité, nous invoquerons une autorité qu'on ne saurait dédaigner.

En 89, le long despotisme que la France venait de subir, avait fait comprendre l'importance des droits de l'individu et la nécessité de les sauvegarder. La question des deux souverainetés a été admirablement posée par notre première Constituante, quoique cette illustre assemblée n'ait pas suffisamment compris que les deux souverainetés doivent être représentées par deux institutions distinctes.

Qu'est-ce que « les droits naturels, inaliénables et » sacrés de l'homme » dont parle le préambule de la Déclaration des droits? Ce sont les droits d'un souverain, puisqu'ils sont antérieurs et supérieurs à toutes les lois. Le titre 1er de la Constitution de 91

Digitized by Google

ne dit-il pas formellement : « Le pouvoir légis-
» latif ne pourra faire aucune loi qui porte atteinte et
» mette obstacle à l'exercice de ces droits ? »

Qu'est-ce que des « hommes qui naissent et demeu-
» rent libres en société ? » (*art.* 1er *de la Déclaration des droits*). Ce sont des hommes qui conservent une partie de leur souveraineté même en société.

Qu'est-ce que « une association politique dont le
» but est la conservation des droits naturels et im-
» prescriptibles de l'homme (*art.* 2) ? » C'est une association dont le but est de garantir une partie de la souveraineté de l'individu.

Qu'est-ce qu'une constitution qui travaille à garantir la souveraineté de l'individu, tout en organisant aussi la souveraineté de la nation ? C'est une constitution qui reconnait deux souverainetés, et qui essaie de les limiter l'une par l'autre.

Nous mettons notre thèse sous l'autorité de la Constitution de 91, et nous pouvons maintenant expliquer sans crainte, comment l'erreur de l'unité de la souveraineté et de son indivisibilité a pris racine en France, et comment elle a empêché notre pays de se donner une constitution conforme à la nature des choses.

L'arrêt de développement subi par nos institutions aux XVIIe et XVIIIe siècles nous a jeté non-seulement dans la théorie pure, mais encore dans la métaphysique. Nous avons porté en politique les procédés intellectuels que les peuples primitifs ont porté dans la religion. Les anciens adoraient des abstrac-

Digitized by Google

tions, comme la justice, la sagesse, le courage. Nous avons fait de même; nous avons cru à l'existence réelle de la souveraineté abstraite, à son incarnation; et nous n'avons pas été loin de l'adorer.

Pendant deux cents ans, nous avons été privés de toute pratique politique; nos institutions avaient disparu : États-généraux, États-provinciaux, libertés municipales, libertés paroissiales. La centralisation de l'an VIII restaura la centralisation de Louis XIV, et le système a été à peine entamé par des lois récentes, qui se sont bornées à donner aux pouvoirs locaux le droit de délibérer, de prendre quelquefois des arrêtés réglementaires, mais qui leur refusent, en général, le droit d'agir.

Notre science est donc restée nécessairement, toute théorique; or, la théorie pure, dans une science aussi compliquée que celle de la politique, ne peut conduire qu'à des erreurs. C'est en vertu de cette science théorique que Sièyès a soutenu l'indivisibilité de la souveraineté; qu'Armand Marrast, dans son rapport, en 1848, sur le projet de constitution, reproduisait les doctrines de Sièyès et disait : « la souveraineté est » une, la nation est une, la volonté nationale est une. »

Chacune de ces propositions absolues est une erreur, en dehors du domaine de la métaphysique, c'est-à-dire lorsqu'on les applique aux sociétés humaines. Cependant elles se transmettent depuis Sièyès de génération en génération, et elles paraissent si évidentes qu'on ne songe même pas à les examiner.

Digitized by Google

Puisqu'on a porté la politique sur le terrain de la métaphysique, il nous faudra bien y monter, afin de chasser des fantômes et afin de mettre à leur place des réalités.

Le mot souveraineté, ainsi que les mots force, couleur, liberté, désignent une qualité abstraite comprenant les différents degrés auxquels peuvent exister ces choses; l'homme ne connaît que des degrés de force, de chaleur, de couleur, de liberté, de souveraineté; ces degrés forment des espèces définies qui se réunissent en genre, et ce sont ces genres qui sont désignés par les mots abstraits. Sans entrer dans la querelle des réalistes et des nominalistes, on peut affirmer que l'espèce, c'est-à-dire ce qui est limité, est seule perceptible à l'homme et susceptible d'être utilisée par lui; le genre n'est, au moins dans la pratique, qu'un moyen de classification.

Le mot souveraineté ne doit pas être banni du langage politique, car il est commode pour exprimer un concept de l'esprit; mais il ne doit y entrer que comme les mots, force, couleur, chaleur, et aussitôt que ces concepts se manifestent dans le monde contingent, aussitôt qu'ils se montrent au dehors, qu'ils deviennent objectifs, ils prennent une forme, ils se limitent.

Nous distinguerons donc la souveraineté objective, la seule que puissent connaître les hommes, la seule dont ils puissent faire usage, et qui est limitée, de la souveraineté abstraite, pur concept de l'esprit et qui seule est absolue. Toutes les fois que nous parlerons

Digitized by Google

d'une souveraineté qui a des bornes, il s'agira de la première.

La souveraineté, dans son sens absolu, ce serait le droit et le pouvoir de la Société d'exercer une autorité absolue, sur chacun de ses membres et sur chacune de ses parties. Cette définition même prouve qu'elle est impossible à réaliser; qu'elle trouve des obstacles, des limites partout; elle montre aussi que sa réalisation serait la négation de toute liberté, qu'elle conduirait à l'absorption complète de l'individu par l'État.

L'individu en entrant dans la Société, n'a pas entendu faire abstraction de tous ses droits; il en est un qu'il a gardé dans toute sa plénitude, c'est le droit à son individualité; il a vu dans l'association un moyen d'augmenter sa puissance et sa liberté, et non un moyen de les détruire.

L'État et l'individu tendent à la souveraineté absolue, parce que toute force tend par elle-même à s'accroître. Est-ce une raison pour que cette tendance soit bonne? il est bien certain qu'elle est mauvaise, qu'elle conduit à la perte de tout équilibre, qu'elle mène à l'abîme.

Il faut donc que ces deux souverainetés se limitent réciproquement, et alors, en fait, ce ne sont plus des souverainetés, ce sont de simples pouvoirs; d'un côté le pouvoir de l'État et de l'autre celui de l'individu; la science politique sort du domaine de l'abstraction; elle n'a plus pour but d'organiser deux souverainetés, ce qui est impossible, mais d'organiser

Digitized by Google

deux pouvoirs. C'est dans ce sens que nous disons : toute Société renferme deux souverainetés.

Ces deux pouvoirs participent à la souveraineté, dans les cas où ils ne sont pas subordonnés l'un à l'autre, mais simplement limités l'un par l'autre.

En théorie, la souveraineté est le droit, pour un peuple, de suivre sa volonté d'une manière absolue, et de la réaliser sans limites. En fait, cette souveraineté se divise en une foule de volontés différentes et successives par lesquelles passe un peuple, sous l'influence des réactions que les événements provoquent dans l'opinion publique. Ces différentes volontés se réduisent à deux principales : celle de défendre la liberté, les droits de l'individu, et celle de défendre l'autorité, les droits de l'État. Suivant les circonstances, suivant les besoins du moment, suivant le danger le plus proche, la souveraineté est le droit de faire prévaloir l'une ou l'autre de ces deux volontés.

Dans la pratique, la souveraineté se contredit donc sans cesse; soutenir qu'une souveraineté qui se contredit est *une* autrement qu'en abstraction, c'est une absurdité, puisque c'est soutenir qu'elle peut être une affirmation et une négation sur le même sujet.

Les erreurs sont, le plus souvent, des vérités restées obscures et qui, comme des corps dans les ténèbres, trompent l'esprit par des réalités mal aperçues; nous n'avons pas su dégager clairement les vérités qui se trouvent renfermées dans la notion de souveraineté.

Il est une souveraineté qui paraît absolue, c'est celle que possède un peuple contre tout joug étranger,

Digitized by Google

ou contre tout maître qui voudrait lui imposer sa domination par la force. Il faut remarquer qu'elle est une souveraineté négative; qu'elle consiste à ne pas subir une domination. Elle est bien différente de la souveraineté positive, en vertu de laquelle la société exerce une puissance sur chacun de ses membres. Cette distinction nous paraît essentielle, car elle empêche de transporter sur la seconde souveraineté, ce que la première a d'absolu.

Il est une autre souveraineté qui paraît également sans limites et qui semble devoir gouverner ce monde, c'est celle de la science et de la raison; mais cette souveraineté est un idéal qui suppose la connaissance de la vérité absolue. On ne peut prétendre exercer une souveraineté absolue au nom d'une science imparfaite, sans tomber dans les errements déplorables du passé, dans ses intolérances contre la vérité elle-même et contre le progrès. La souveraineté de la raison ne doit s'imposer que dans la mesure de vérité qu'elle renferme, et c'est à l'opinion publique seule à juger de cette mesure.

Nous n'appelons pas opinion publique, l'opinion d'un jour, d'une heure, celle qui est agitée par les passions d'un moment; mais bien celle qui est la résultante de l'opinion de plusieurs années, de plusieurs générations; celle qui sort des mouvements alternatifs de la société vers ses deux principes. Du remous des passions et des réactions transitoires, il se forme un courant qui entraîne les peuples vers la vérité. C'est ce courant, dont il n'est pas donné

Digitized by Google

aux hommes d'un jour, ni même d'une génération, de trouver l'exacte direction, que nous appelons l'opinion publique; son empire s'accroît par le progrès des sciences, par la diffusion de l'instruction à tous les degrés; par la multiplicité des moyens de communication entre les hommes, par les routes, canaux, chemins de fer, télégraphes, postes, journaux, livres, etc. Aujourd'hui, les membres d'une nation de 36 millions d'âmes ont des rapports presque aussi intimes que s'ils étaient réunis sur une même place. De ces rapports intimes naît une opinion publique qui s'impose, et qui s'imposera de plus en plus à mesure que la science politique se répandra et que les institutions permettront à l'expérience des citoyens de se développer davantage. On pourrait appeler cette opinion l'opinion nationale; c'est elle qui doit diriger et commander, c'est elle qui doit dicter les lois, mais seulement dans la mesure de raison qu'elle renferme.

Il est une troisième vérité contenue dans la notion de souveraineté, et qu'il importe également de bien définir. Dans toute société il faut un pouvoir suprême, un pouvoir qui ait le dernier mot; on en a conclu, à tort, qu'il devait y avoir un pouvoir souverain, et l'on s'est demandé à qui devait appartenir ce pouvoir souverain. Aristote [1] se garde de croire qu'il doive appartenir à quelqu'un, ou même à tous; il pense que ce pouvoir serait aussi mauvais dans les mains de tous

[1] Aristote, *Politique* (trad. Barthélemy St-Hilaire), Livre III, Chap. VI, § 1.

Digitized by Google

que dans les mains d'un seul, ou de quelques-uns; il ne confond pas un pouvoir suprême avec un pouvoir souverain.

Un pouvoir suprême, c'est celui qui est au-dessus des autres, qui décide en dernier ressort. Un pouvoir souverain est non-seulement suprême, mais il est de plus d'une nature différente de celle des autres pouvoirs, et d'une nature supérieure. Nos anciens rois étaient souverains, parce qu'ils régnaient et commandaient en vertu du droit divin, en vertu d'un droit supérieur au droit humain. A l'époque où le peuple a remplacé le prince, on a fait passer les attributs de ce dernier au premier, et c'est par une habitude d'esprit et de langage que le peuple a reçu en héritage la souveraineté de droit divin; c'est ainsi que l'on a continué de croire, avec de Maistre, que la société doit être gouvernée par une autorité souveraine.

La volonté de la majorité d'un peuple, à un moment donné, n'est pas d'une autre nature que la volonté d'une province, d'une commune ou même d'un homme; elle n'est, comme celle-ci, qu'un fragment de la volonté nationale, puisqu'elle n'est que la volonté d'un moment.

Notre Cour de cassation est un pouvoir suprême; c'est à tort qu'on l'appelle souveraine, car elle ne repose pas sur un principe différent de celui des autres tribunaux.

Dans les gouvernements libres, où les trois pouvoirs sortent de l'élection, et c'est ce qui arrive aussi bien en Angleterre qu'aux États-Unis, le pouvoir

Digitized by Google

suprême réside dans la nation. C'est elle qui impose sa volonté et résout les conflits, chaque fois qu'elle est appelée, par la constitution, à procéder à la nomination de ses représentants.

La Constitution de 91 adopte très nettement les idées que nous défendons : « Le principe de toute souve-» raineté réside essentiellement dans la nation ; nul » corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui » n'en émane expressément[1]. » Ce n'est pas la souveraineté, mais son principe seulement qui réside dans la nation ; ce principe est une chose idéale qui ne peut se communiquer, se déléguer, sous la forme absolue ; la souveraineté ne se délègue pas, dit très bien J.-J. Rousseau ; mais le motif qu'il en donne n'est pas le vrai ; le peuple d'un jour ne délègue pas la souveraineté par une bonne raison, c'est qu'il ne la possède pas.

Ce qui se délègue, dit le § 3 de la Constitution de 91, c'est l'autorité, c'est le pouvoir en vertu duquel les corps constitués et les individus qui ont reçu un mandat peuvent agir au nom de tous. Un pouvoir suprême peut se déléguer, soit directement, comme le sont aux États-Unis les pouvoirs législatif et exécutif ; soit indirectement, comme l'est en Angleterre le pouvoir exécutif, qui est exercé par un conseil de ministres sorti de la majorité parlementaire.

Un pouvoir suprême, décidant en dernier ressort, suffit pour maintenir l'ordre dans la société, et pour y établir l'unité, au degré nécessaire. Un pouvoir

[1] *Constitution de* 91, § 3.

Digitized by Google

suprême est conciliable avec la liberté; un pouvoir souverain ne l'est pas.

Si on se bornait à donner à l'expression *pouvoir souverain* le sens de *pouvoir suprême* il n'y aurait pas d'inconvénient à l'employer. Mais, quoi qu'on fasse, le plus grand nombre des hommes prennent les mots dans le sens que l'usage y a attaché, et ils sont induits en erreur par des phrases telles que celle-ci : « La » base de notre droit politique est le suffrage universel, » en lui réside la souveraineté, il est la source de » tout pouvoir[1]. » Oui, il est la source de tout pouvoir, mais il est faux de dire qu'en lui réside la souveraineté, car alors en lui résiderait le pouvoir absolu, ce qui n'est pas.

Il faut donc employer le mot souveraineté le plus rarement possible dans la langue politique actuelle, puisque, de nos jours, la souveraineté, c'est-à-dire le pouvoir absolu, a disparu du gouvernement des peuples. Il faut, tout au moins, quand on entre dans le domaine de la pratique, lui donner le sens limité que nous lui avons attribué.

Si l'idée de la dualité de la souveraineté était nouvelle, elle serait fausse. La vérité n'a pas attendu quatre mille ans pour se faire jour, elle ne sort pas de la tête d'un homme; elle a été sentie de tous temps, quoiqu'elle n'ait été aperçue que confusément. Nous avons montré dans la première partie de cet ouvrage, qu'on retrouve l'organisation des deux souverainetés chez

[1] Littré, *Revue de philosophie positive ;* T. 9 — Août 1872.

Digitized by Google

tous les peuples dont les constitutions se sont développées sans interruption, dont le progrès s'est fait d'une manière continue. Nous avons fait voir que chez les autres, chez ceux qui n'ont pas su équilibrer leurs deux souverainetés en deux pouvoirs permanents, on trouve de violentes réactions, de nombreuses révolutions et, comme résultat final, l'anarchie où le despotisme, suivant que l'une des deux souverainetés est devenue prépondérante.

Nous avons montré que les tribus, les curies, les gentes et les dèmes ont été, dans les cités antiques, le terrain sur lequel l'individu s'est developpé, sur lequel il a pris cette force, cette puissance qui ont fait la grandeur d'Athènes et de Rome. Lorsque la plèbe, se groupant autour des rois, eut constitué la Cité et l'État, ce furent les libertés locales et patriciennes qui modérèrent le mouvement de centralisation, qui retardèrent l'absorption de l'individu dans l'État, et le changement de la démocratie en démagogie. Mais à partir de Cléon et de Marius, le mouvement se précipite, l'équilibre est rompu ; le pouvoir de l'État demeure seul, et la décadence ne se fait pas attendre.

La liberté reparut avec les Germains ; mais elle ne se fonda d'une manière durable qu'en deux pays, en Angleterre et en Hongrie, parce que là seulement les deux souverainetés s'organisèrent.

Ce sont les deux seuls pays qui aient échappé à la phase despotique subie par le reste de l'Europe. Dans les autres, particulièrement en France, les légistes eurent la malencontreuse idée de prendre

Digitized by Google

pour idéal politique le gouvernement des Césars romains. Ce ne furent pas seulement les libertés féodales qu'ils travaillèrent à détruire, mais encore celles des villes et des paroisses. Les États-généraux, les États provinciaux, où les libertés aristocratiques et les libertés plébéiennes se rencontraient, disparurent également; les légistes ne songèrent pas que les libertés plébéiennes étaient un modèle sur lequel on pouvait organiser la liberté pour toute la France.

On sait à quel despostisme ce système conduisit les nations qui le suivirent. Sans la Révolution française, qui fit renaître le sentiment de la liberté, l'Europe eût marché à grands pas vers une décadence semblable à celle de l'Empire romain, et par les mêmes causes.

Dans les temps modernes, la Suisse et les États-Unis d'Amérique ont organisé les deux souverainetés. Ce serait une erreur de croire que les pays unitaires ne peuvent en faire autant sans détruire leur unité; la différence entre ces pays et les pays fédérés est dans la part plus ou moins grande de souveraineté dont jouissent les circonscriptions territoriales. Notre loi de 1838, sur l'organisation départementale, ne donnait pas aux Conseils généraux le droit de prendre des décisions définitives; leurs décisions devaient toutes recevoir l'approbation du gouvernement. Ces Conseils n'avaient donc aucune part à la souveraineté; la situation qui leur était faite par cette loi, et qui existait depuis l'an VIII, fut très clairement expliquée par M. de Montalivet, ministre de

Digitized by Google

l'Intérieur. La commission de la Chambre des Députés avait proposé un article 4 ainsi conçu : « Le conseil « général règle le mode de gestion des propriétés « départementales productives de revenu. » M. de Montalivet s'y opposa et dit : en laissant au Conseil général le droit de règler le mode d'aministration de ces biens, on lui subordonne le Préfet dont certaines attributions viendraient uniquement du Conseil général et non plus du Gouvernement. C'était en effet le renversement du système de l'an VIII, qui repose sur ce principe que la souveraineté est une et indivisible.

Mais en 1866, et sans se douter de la révolution politique que l'on faisait, on donna aux conseils généraux le droit de prendre un grand nombre de décisions réglementaires ; le préfet était tenu de les exécuter, à moins qu'elles ne fussent contraires à la loi. Ce commencement d'indépendance des conseils généraux fut accueilli avec faveur par le pays ; l'opinion publique était unanime pour y voir un progrès.

En 1871 on fit de nouveaux pas dans cette voie ; l'extension du domaine dans lequel les conseils généraux devaient user du droit de prendre des décisions définitives, fut à peine combattue.

Mais tout à coup, M. Waddington, le rapporteur de la loi, déchire le rideau et fait voir distinctement le chemin dans lequel on marchait depuis 1866. « Nous voulons, dit-il, que le conseil général, qui est » *souverain* pour tout ce qui regarde la fortune » et les intérêts du département, n'ait d'autre tuteur » que l'Assemblée nationale ; c'est ce principe qu'on

Digitized by Google

» trouve dans toute notre loi. » A ce mot de souverain, le ministre de l'Intérieur s'écrie : « Voilà la loi, » et il parle de fédéralisme. La souveraineté nationale est indivisible, dit Ernest Picard, et ce que vous voulez faire c'est de la diviser[1]. La surprise et la répulsion que causait la loi de 1871, à ses adversaires, venait de ce qu'ils ne s'étaient pas aperçus que celle de 1866 avait déjà divisé la souveraineté, en attribuant aux conseils généraux le droit de décider souverainement en ce qui touche certains intérêts départementaux. Cette souveraineté, qui s'exerce dans les limites fixées par la loi, est de la même nature que celle qui est exercée par le Congrès américain, qui, lui aussi, ne peut faire de lois contraires à la constitution.

En Belgique, en Hollande, en Suède et en Angleterre, ce n'est pas seulement la souveraineté délibérative qui est divisée, c'est encore la souveraineté exécutive, puisque les pouvoirs locaux exécutent avec indépendance les décisions qu'ils ont prises. Bien plus, dans ces pays, les assemblées locales ne peuvent être dissoutes, ce qui est pour elles une nouvelle participation à la souveraineté. On voit que la souveraineté peut être divisée, dans les pays unitaires.

Ceux qui soutinrent que la loi de 1871 divisait la souveraineté avaient raison ; leur erreur était de défendre le principe de la loi de pluviôse an VIII, celui de l'indivisibilité de la souveraineté dans la pratique de la vie politique des nations libres.

[1] Séance de l'Assemblée nationale du 15 juillet 1871.

Digitized by Google

§ 3. — *Tout peuple a et doit avoir deux volontés.*

A la constituante de 1789, Sieyès disait : « La loi » est la volonté du peuple ; un peuple ne peut avoir » en même temps deux volontés différentes sur un » même sujet ; donc le corps législatif qui représente » le peuple doit être essentiellement un[1]. » Rabaut-Saint-Etienne reproduisait la même idée en d'autres termes : « Une nation est comme un homme, elle » n'a pas deux volontés ; la nation est une, sa repré- » sentation doit être une[2]. » Cet axiome, sur l'unité de la volonté d'un peuple, s'est transmis jusqu'à nous ; et il a été reproduit par Armand Marrast, en 1848, dans son rapport sur le projet de constitution.

Il est impossible de trouver un exemple plus topique de l'erreur où conduit la logique pure en politique, car il n'y a pas d'axiome plus contraire à l'expérience de tous les jours et à l'histoire de tous les peuples ; la volonté des peuples est si peu *une* que leurs histoires ne sont qu'une suite de réactions en sens contraires, une succession de volontés opposées.

Tous les peuples savent que la liberté et l'autorité, que la conservation des droits de l'individu et des droits de l'Etat sont les deux conditions indispensables

[1] Sieyès, dans la discussion sur la division du pouvoir législatif.

[2] Séance du 5 septembre 1789.

Digitized by Google

à leur bonne santé. Mais, par suite de l'ignorance et de la faiblesse de l'esprit humain, ils ne peuvent avoir en même temps et au même degré, la volonté de faire marcher côte à côte, ces deux intérêts opposés; ils vont, au milieu des passions de chaque jour, d'une réaction vers la liberté à une réaction vers l'autorité; d'une réaction vers les droits de l'individu à une réaction vers les droits de la société; ils ont de la peine à garder leur équilibre et ils marchent comme un homme qui boiterait des deux jambes. Dans l'effroi où le danger les jette, ils s'imaginent que le principe dont l'excès les menace est mauvais en lui-même, qu'il faut le détruire; que le principe opposé est seul vrai et bon. Puis l'expérience vient, qui prouve de nouveau que l'ordre sans la liberté, c'est le despotisme; que la liberté sans l'ordre, c'est l'anarchie.

Ce qu'il y a de vrai dans l'axiome de Sieyès, c'est que, par suite du progrès de la science politique et de l'élévation du niveau intellectuel, chaque citoyen comprenant mieux qu'il y a deux intérêts fondamentaux en présence, ses deux volontés tendront de plus en plus à coexister dans son esprit. L'idéal serait que ces deux volontés se confondissent en une seule, en ce sens qu'elles se produiraient au même moment et au même degré; alors on pourrait dire que la volonté d'un peuple est une; mais cet idéal ne sera jamais atteint, quoiqu'on puisse en approcher. Il faut admettre que, dans la réalité, les deux volontés continueront à se manifester l'une après l'autre; que les na-

Digitized by Google

tions seront toujours en danger de voir l'une d'elles prendre une prépondérance nuisible, à moins que ces nations ne remplacent la simultanéité idéale par des institutions qui en fondent la permanence.

Cette opposition de deux volontés et leur fréquent changement, loin d'être nuisible comme on l'a cru, est, au contraire, la condition nécessaire d'une marche assurée vers le progrès. Si, par malheur, la volonté d'un peuple restait longtemps la même, on verrait ce peuple tomber dans l'anarchie ou dans le despotisme, suivant que cette volonté inclinerait longtemps vers la liberté, ou longtemps vers l'autorité.

L'histoire montre la succession de deux volontés chez tous les peuples; elle est une suite de réactions qui expliquent tous les événements et tous les faits. En Angleterre, à partir de la révolution de 1688, cette succession est aussi régulière que les mouvements d'un pendule; les Wihgs succèdent aux Tories, et les Tories aux Whigs; de nos jours les libéraux succèdent aux conservateurs, et ceux-ci aux premiers. Pourquoi l'opinion publique se retourne-t-elle ainsi, et pourquoi donne-t-elle alternativement le pouvoir à deux partis opposés. C'est qu'il y a deux intérêts opposés à faire marcher d'un pas égal ; c'est que tout parti au pouvoir tend à donner à l'intérêt qu'il représente une force dangereuse; c'est que le danger produit une réaction dans l'opinion publique et amène au pouvoir, dans les pays libres, le parti chargé de défendre l'intérêt opposé. C'est que le progrès ne peut se faire incessamment;

Digitized by Google

les sociétés, comme les individus, ont besoin de repos après la marche; tout changement, tout progrès blesse des habitudes, des idées, des intérêts acquis. Sans doute, si ces choses se trouvent sur le chemin du progrès et font obstacle, elles doivent disparaître; mais encore faut-il que ceux qui les ont reçues par héritage, sans qu'il y ait de leur faute, aient le temps de s'accommoder aux changements. La Société ne doit pas, comme le char de Jagernaut, écraser tous ceux qui se trouvent sur son passage.

Le programme du parti libéral comprend des réformes politiques et des réformes économiques, que ce parti cherche à réaliser quand il possède le pouvoir; ces réformes peuvent être bonnes en elles-mêmes, et destinées à être réalisées un jour, mais si le parti qui tente de les accomplir veut aller trop vite, le pays se fatiguera de le suivre. Les réformes déjà accomplies et les fautes inévitablement commises blesseront de nombreux intérêts; la Société sentira le besoin de s'arrêter, elle inclinera vers le parti qui lui donnera le repos.

Alors, le parti conservateur arrive au pouvoir. Il donne à la Société le temps de s'assimiler les réformes accomplies, de reprendre haleine. Puis le pays, dès qu'il s'est reposé, veut reprendre sa marche en avant et il ramène les libéraux au pouvoir. C'est ainsi que, même la réaction qui incline l'opinion vers le parti opposé au mouvement devient une des conditions du progrès.

En Angleterre, les mouvements alternatifs de l'au-

Digitized by Google

torité et de la liberté ne se seraient pas produits régulièrement; il auraient déraillé dans tous les moments de crise, sans la séparation du pouvoir législatif en deux chambres, et sans les fortes libertés locales qui ont développé la puissance de l'individu et qui ont défendu sa souveraineté contre les tentatives d'usurpation du pouvoir royal.

Aux États-Unis d'Amérique, dans ce pays qui est le type du self-government, on retrouve l'organisation des deux souverainetés et la succession des deux volontés. Le jour de la proclamation de la Constitution américaine vit naître l'antagonisme du parti fédéraliste qui voulait l'union, et du parti démocratique qui voulait une simple confédération. La Constitution avait organisé deux pouvoirs, celui de l'individu et celui de l'État; les deux partis, qui arrivent successivement au gouvernement par les deux volontés du pays, ont pu s'appuyer sur des institutions, pour défendre le principe qu'ils représentaient. Le mouvement est d'abord fédéraliste avec Washington et avec Adams son successeur; puis vient une réaction en sens contraire avec Jefferson qui professait que chaque État doit être indépendant au sein de la confédération, et que chaque commune doit se gouverner librement dans l'État.

En 1812, le parti fédéraliste revient au pouvoir avec Madison; il en sort en 1829 avec l'élection de Jackson; les fédéraux prennent alors le nom de Whigs, leurs adversaires conservent celui de démocrates. Il faut se souvenir que le parti démocratique aux États-

Digitized by Google

Unis n'a aucun rapport avec celui des autres pays. Son nom fut emprunté par Jefferson aux doctrines de J.-J. Rousseau pour désigner les partisans du gouvernement direct, ou du gouvernement qui s'en rapproche le plus par le développement considérable des libertés locales, en opposition aux partisans d'un pouvoir central fortement établi. Mais bientôt ce parti étant devenu dominant dans les États à esclaves, il se changea en une véritable aristocratie, il n'eut de démocratique que le nom.

Le parti Whig devint le parti républicain et, sous différents noms, il n'a cessé de représenter la volonté du peuple américain, aux époques où ce peuple a voulu augmenter le pouvoir central, ainsi qu'il est arrivé à l'époque de la guerre de sécession.

En France aussi nous avons passé par une suite de réactions semblables. Mais, comme ces réactions n'ont pas été aidées et modérées par des institutions représentant nos deux volontés, comme elles restaient longtemps impuissantes à s'imposer, enfin comme elles sont toujours proportionnelles aux obstacles qu'elles s'efforcent de renverser, elles sont devenues des révolutions. Les révolutions ne sont autre chose que les soubresauts violents des deux volontés d'un peuple, lorsque ces deux volontés ne peuvent se manifester librement et successivement.

En 1789, il se produit une réaction contre l'excès d'autorité que nous subissions depuis 200 ans. Cette réaction, non équilibrée, conduit aux excès de 93 et à l'anarchie. En 1800, une réaction violente nous

Digitized by Google

ramène jusqu'au despotisme; nous ne tardons pas à en être punis par la défaite, et par l'invasion étrangère.

En 1815, nous commençons une réaction libérale; mais la Charte ne donne la liberté que dans des limites étroites; le pouvoir de l'État seul est organisé; la centralisation administrative de l'an VIII permet au gouvernement de peser sur les élections législatives, d'empêcher la volonté du pays de se manifester. Des conspirations se forment, elles échouent devant le besoin de repos que ressent la nation après 25 ans de secousses violentes; le pouvoir central se croit assez fort pour rétablir sa puissance passée; il n'aperçoit dans le pays aucun obstacle, aucune institution, qui puisse mettre obstacle à la réalisation de son désir; en effet une révolution peut seule l'arrêter.

Après 1830, les droits politiques continuent d'être refusés à l'immense majorité des membres de la société. Les départements et les communes reçoivent le droit d'élire leurs conseils, mais toute leur administration reste sous la tutelle de l'État. La corruption électorale, par le pouvoir central, vicie les élections; la candidature officielle, par la puissance de la centralisation administrative, produit une majorité qui ne représente pas la volonté du pays. La loi des réactions ne peut se manifester et, à la place d'un mouvement régulier vers la liberté, nous avons une nouvelle révolution.

La réaction libérale de 1848 est bientôt arrêtée par l'insurrection de juin. Une réaction autoritaire

Digitized by Google

est suivie d'un coup d'état, rendu possible par une Constitution dans laquelle on avait oublié d'organiser le pouvoir de l'individu, et qui n'avait rien retiré de la puissance excessive que l'État possède en France.

Le coup d'état de 1851 s'accomplit sans difficulté. En 1865, une réaction libérale commence, mais gênée par la centralisation qui engendre la candidature officielle, elle ne peut produire tous ses effets avant que le maître que nous nous étions donné, ne nous ait conduits à Sédan.

Le jour où la France sera parvenue à organiser ses deux volontés dans deux institutions puissantes, dans deux pouvoirs bien équilibrés, ce jour là seulement elle trouvera la fin de ses révolutions, et le calme dans le progrès.

En Angleterre, les deux volontés de la nation se manifestent encore par l'organisation de deux partis qui se disputent le pouvoir. On y est arrivé depuis longtemps à cette vérité, qu'un gouvernement de parti, c'est-à-dire celui d'une majorité disciplinée sous un même principe, est le seul qui donne au régime parlementaire, force et efficacité. Dans les pays où, depuis longtemps, ce régime est pratiqué avec ses conditions nécessaires, ces deux partis établissent leurs programmes dans des meetings, dans des Conventions; les membres de chacun d'eux sont habitués à la discipline, ils savent que la victoire est à ce prix et ils se soumettent au programme arrêté, quand même leur opinion personnelle en différerait sur quelques points.

Dans les pays, nouvellement amenés au gouverne-

Digitized by Google

ment parlementaire, par exemple en Espagne, en Italie, et même en France où le libre exercice de ce gouvernement, au moins sous l'empire du suffrage universel, ne date que de 1871, les partis ont encore de la peine à se conformer aux conditions du régime parlementaire. D'éminents esprits ont signalé le mal et en ont indiqué la cause[1]. Le peuple italien, après un despotisme de plusieurs siècles, n'est pas encore sorti de l'apathie et de l'indifférence à laquelle il a été condamné ; un grand nombre d'électeurs, parmi les cinq cent mille qui ont le droit de voter, restent étrangers aux luttes politiques. Il y a cependant des conservateurs, des libéraux, des progressistes, des avancés, des radicaux, des monarchistes, des républicains; mais ils forment des groupes divisés à l'infini autour de personnalités marquantes; ces partis prennent différents noms suivant les provinces et les régions. La cohésion n'a pu se faire encore entre des éléments réunis depuis si peu de temps; les majorités se dissolvent au moindre prétexte; les crises ministérielles se succèdent promptement sous l'action de petites coalitions, et de mouvantes coteries sans cesse en train de se composer et de se décomposer.

Le régime parlementaire ne peut fonctionner avec

[1] Scialoja, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia.* — Bonghi, *I partiti politici nei parlamiento Italiano.* — Jacini, *Sulle condizione della cosa publica in Italia dopo il* 1866.

Voir, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er mai 1871, un article de M. de Laveleye.

Digitized by Google

régularité et efficacité, que dans les pays où une longue expérience a appris que les intérêts politiques se résument en deux intérêts majeurs et qu'il n'y a que deux partis principaux dont chacun défend, non pas exclusivement mais spécialement, l'autorité ou la liberté, les droits de l'Etat ou ceux de l'individu; que dans les pays où ces deux partis se groupent sous deux bannières représentant les deux volontés du pays.

C'est ce qu'apprendront, avec le temps, l'Italie, l'Espagne et aussi la France.

§ 4. — *La dualité des principes et des intérêts a pour conséquence la dualité des pouvoirs.*

La science politique ne peut avoir pour but de faire disparaître des principes et des intérêts qui sortent de la nature même des sociétés; ces principes et ces intérêts fussent-ils contradictoires. Son premier devoir est d'étudier tout ce qui découle de cette nature et d'en tenir compte. Elle doit rechercher si elle ne peut pas tirer profit de la dualité et de l'antagonisme qui sont de l'essence des sociétés. Dans cette voie, elle ne tardera pas à reconnaître que cet antagonisme est la condition même du progrès, et que sans lui aucun mouvement ne serait possible. Le mouvement ne peut venir que de la diversité des forces et de leur opposition. Lorsqu'une force unique agit sur toutes les choses qui lui sont soumises, ces choses sont entraînées avec une égale puissance dans

Digitized by Google

une même direction, et elles restent constamment entre elles dans les mêmes relations; or, le seul mouvement perceptible à l'homme, c'est le changement de relation entre les objets qui l'entourent.

On disait à Montesquieu : Quand vous aurez opéré la séparation des pouvoirs et leur équilibre, tout mouvement deviendra impossible. A cette grave objection, Montesquieu répondit : « Par le mouvement général » des choses elles seront contraintes d'aller. » Cette réponse un peu obscure demande un commentaire. Dans les pays dont les pouvoirs reposent sur l'élection, le système des contreforces ne peut produire un état statique, puisque *ces forces sont élues* sous l'influence d'idées, de sentiments, de besoins qui varient sans cesse dans leur intensité et dans leur direction. Le mouvement vient de la dualité et de la divergence des intérêts; il y a deux forces en présence, donc il y aura une résultante, donc il y aura mouvement. Le système des contreforces, dans les gouvernements libres, produit un état d'équilibre instable, c'est-à-dire un perpétuel mouvement, et non l'immobilité. C'est à cause même de cette instabilité des forces politiques qu'il est nécessaire de les organiser dans des institutions qui en régularisent les mouvements.

La dualité de la souveraineté et de la volonté nous paraît être la clef de tous les problèmes politiques, nous paraît devoir être la base de toutes les constitutions. Cette dualité a pour conséquence rigoureuse l'organisation d'institutions chargées de représenter ces deux souverainetés et ces deux volontés. Un

Digitized by Google

principe est impuissant et désarmé, s'il reste à l'état de simple théorie; il doit être incarné dans une institution qui le protège.

Mais, dit-on, vous organisez le conflit : « Lors-
» qu'en présence d'une assemblée unique, vous
» créerez un second pouvoir qui pourra opposer
» autorité à autorité, il est incontestable que vous
» ferez naître des conflits, et que ces conflits devront
» être tranchés par des coups d'état parlementaires,
» et par des coups d'état militaires[1]. » Cette objection avait déjà été faite par Turgot dans sa lettre au docteur Price : « Tout ce qui établit différents corps,
» est une source de divisions; en voulant prévenir
» des dangers chimériques on en fait naître de réels. » Turgot trouve étrange qu'on s'occupe à balancer des pouvoirs chez un peuple qui ne renferme pas d'aristocratie; il n'admet pas ce système des contreforces, et il veut tout ramener à une seule autorité, à celle de la nation. John Adams, qui devint président des Etats-Unis après M. Washington, répondit à la lettre de Turgot dans sa *Défense des constitutions des Etats-Unis* publiée en 1787. On y lit : « Toutes les nations,
» tous les gouvernements ont et doivent avoir des
» partis politiques; le grand secret est de les contrô-
» ler l'un par l'autre. Pour cela il n'y a que deux
» moyens : une monarchie soutenue d'une armée per-
» manente, ou une division de pouvoir et un équi-

[1] M. Naquet, dans la discussion de la loi sur la division du pouvoir législatif, février 1875.

Digitized by Google

» libre dans la constitution. Là où le peuple a une » voix, et où il n'y a pas d'équilibre, il y aura des » fluctuations perpétuelles, des révolutions, des hor- » reurs, jusqu'à ce qu'une armée, avec un général à » sa tête, impose la paix; ou jusqu'à ce que la » nécessité d'un équilibre soit vue et acceptée par » tous. » Voilà ce qu'écrivait John Adams avant la terreur de 93 et douze ans avant le 18 brumaire; voilà avec quelle sureté de vue, les hommes qui ont appris la politique par la pratique et non dans les livres, peuvent prévoir la logique des faits.

De nos jours la même objection a encore été reproduite par l'économiste Senior. « Un bon gouverne- » ment, dit-il, ne saurait résulter du conflit de deux » autorités égales. Dans la politique, il faut que l'un » soit subordonné à l'autre. » Cette vue est inspirée par l'antagonisme, qui existe en Angleterre, de deux chambres reposant sur des principes différents; l'une sur le principe électif et l'autre sur le principe héréditaire. Mais ce ne sont plus là seulement deux pouvoirs qui sont en présence, ce sont deux principes; et ces deux principes ne sont pas égaux, ni de même nature. Ils sont de nature différente; par conséquent il n'y a aucune conciliation possible entre eux. Il faut donc que l'un se subordonne à l'autre.

Pendant des siècles, la chambre des lords a été la chambre la plus importante, celle qui gouvernait l'Angleterre. Jusqu'à la réforme électorale de 1832, elle est restée l'égale en puissance de la chambres des communes, dont un très grand nombre de membres

Digitized by Google

étaient élus sous son patronage ; elle s'appuyait sur cette égalité pour user du droit de rejeter les réformes votées par la seconde chambre, même quand ces réformes étaient vivement désirées par le pays. Il n'y avait aucun moyen de résoudre le conflit, puisque la chambre des lords ne pouvait être dissoute. Dans cette situation Senior conclut avec raison, et l'on conclurait de même dans toute situation semblable, que l'une des chambres doit être subordonnée à l'autre.

La réforme électorale de 1832 a produit la subordination de la chambre des lords à la chambre des communes, de la chambre héréditaire à celle qui représente la nation, et cette subordination est allée en s'accentuant à mesure que la seconde chambre a représenté un plus grand nombre d'électeurs.

Cependant, d'après la théorie constitutionnelle, la chambre des lords forme toujours un Etat du royaume, au même rang que le roi et la chambre des communes.

Elle s'efforce de maintenir son droit, elle prétend discuter les lois sur le pied d'égalité. De là des conflits qui, constitutionnellement, ne peuvent se résoudre, et qui ne prennent fin que lorsque la première chambre consent à se soumettre à la seconde. Cette situation est défectueuse, mais elle est spéciale aux pays dont les hautes chambres sont héréditaires; on aurait tort d'en conclure, d'une manière générale, que l'une des chambres doit être subordonnée à l'autre.

W. Bagehot s'est également placé au point de vue de son pays pour juger la question des deux chambres : « C'est évidemment, dit-il, un inconvé-

Digitized by Google

» nient que d'avoir deux chambres diverses et à pou-
» voirs égaux ; chacune d'elles a le droit et le pouvoir
» d'entraver l'œuvre de la législation[1]. » Il ajoute que la plupart des constitutions ont ce même inconvénient; que le Sénat aux États-Unis et en Suisse, ayant autant d'autorité que l'autre chambre, peut paralyser entièrement le pouvoir législatif, et que si le gouvernement marche, il faut en savoir gré, moins à la constitution qu'à la sagesse des membres qui composent la chambre haute.

Bagehot n'a pu s'abstraire du point de vue anglais, en jugeant les constitutions étrangères; aussi les a-t-il mal comprises. Aux États-Unis, il n'existe pas seulement deux pouvoirs égaux, il en existe trois : la chambre des représentants, le sénat et le président de la république ; celui-ci possède un droit de véto sur les lois votées par le congrès. Sans doute, la sagesse de ceux qui exercent les pouvoirs est essentielle à la marche du gouvernement, et cette sagesse existe aux États-Unis ; mais elle n'est pas aussi volontaire que Bagehot le croit; elle est imposée par la constitution même, puisque sénat, chambre et président doivent aller à bref délai devant le pays, qui les jugera inexorablement, s'ils n'ont pas été sages. Il n'y a nul besoin de les subordonner l'un à l'autre ; il suffit qu'ils soient subordonnés à la volonté de la nation, pour que tout grave conflit disparaisse.

[1] W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, trad. française, 1 vol. in-18, page 151.

Digitized by Google

Organiser le conflit n'est pas le créer; il naît avec les sociétés et il existera aussi longtemps qu'elles dureront. Rien n'empêche les coups d'état parlementaires ou militaires, dont on parle, lorsqu'une nation les approuve. Les constitutions ne sont plus alors que des morceaux de papier faciles à déchirer; elles ne peuvent renfermer, au moins chez les nations européennes obligées d'entretenir une armée formidable, que des moyens sans valeur pour détourner ces coups d'état. Un tribunal, qui ne dispose pas de quatre hommes et qui est chargé de juger le chef de l'État commandant à une armée de 500 mille soldats et de 500 mille fonctionnaires, est une pure illusion.

Le seul moyen pratique d'empêcher le conflit d'arriver à l'état aigu, et de se changer en révolution, c'est de l'organiser.

Les forces de la nature sont, pour l'homme, une source de dangers et de maux, tant qu'il ne les a pas domptées et asservies. Quand il a pu les faire entrer dans des instruments à son usage, elles deviennent, au contraire, une source de progrès et de bien-être. Il en est de même de la force de l'individu et de la force de l'État, qui sont les forces naturelles de la société; elles restent une source de désordre et de maux, aussi longtemps qu'elles ne sont pas domptées et réglées par des institutions, qui sont de véritables instruments, dans la mécanique politique.

On a cru, à tort, faire cesser le conflit, en supprimant ou en comprimant l'une des deux forces; l'expérience a montré que celle qui n'est pas organisée à

Digitized by Google

l'état de pouvoir capable de se défendre, est dans un perpétuel état de crainte; qu'elle devient irritable, violente, et qu'elle ne cherche qu'une occasion pour étrangler son adversaire, afin de n'être pas étranglée par lui. Lorsque ces deux forces se sentent sauvegardées, elles se calment et se modèrent; l'antagonisme cesse d'être à l'état aigu, pour devenir une simple opposition de points de vue; d'ailleurs, chacune comprend la nécessité de respecter les droits d'un adversaire qui peut se défendre.

Cette théorie de l'organisation du conflit, comme premier principe de la science politique, comme base de toute constitution durable, pourra sembler étrange dans un pays où, depuis des siècles, on a professé et pratiqué l'indivisibilité de la souveraineté, l'unité de la volonté et la centralisation absolue du pays. Cependant, elle est au fond de toutes les constitutions où l'on a fait entrer la notion de liberté; par conséquent elle est même dans celle de la France.

Qu'est-ce qu'une assemblée législative de 500 membres, appartenant aux opinions les plus diverses, représentant les opinions les plus contradictoires, et cependant parlant tous au nom du même droit, de celui qui dérive du mandat délégué par les citoyens? C'est une organisation du conflit.

Qu'est-ce que la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté d'association, qui permettent à toutes ces opinions contradictoires de se propager et de se défendre? C'est une organisation du conflit.

Qu'est-ce que les libertés locales organisées chez

Digitized by Google

la plupart des nations en véritables pouvoirs ? C'est une organisation du conflit.

Qu'est-ce que la séparation des pouvoirs, dont toutes les nations libres tiennent compte, au moins dans une certaine mesure ; en vertu de laquelle différents pouvoirs jouissent d'une indépendance dont le degré seul est discuté ? C'est une organisation du conflit. Le système de Montesquieu conduit logiquement à cette conclusion : que toute constitution, qui ne repose pas sur l'organisation du conflit, aboutit au despotisme.

Il y aurait un moyen d'éviter le conflit ; ce serait de décider que, par un plébiscite, la nation voterait sur un seul nom, déléguerait, à un seul homme, les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. C'est ce qui exista en fait sous le premier empire ; aussi, à cette époque, l'on n'entendit jamais parler de conflit.

Généralement, les peuples modernes ont compris que s'ils ne donnaient pas aux deux intérêts de la société les moyens de se défendre légalement, ces intérêts seraient amenés à le faire par des moyens violents ; l'expérience leur a appris que l'organisation du conflit est le seul moyen d'empêcher la guerre civile d'être en permanence dans la société.

Digitized by Google

CHAPITRE II

DE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF CHEZ LES NATIONS MODERNES

§ 1. — *Nécessité de la division du pouvoir législatif.*

Deux nations seulement, en Europe, n'ont pas adopté la division du pouvoir législatif en deux chambres ; ce sont la Grèce et la Serbie. Cette quasi-unanimité devrait faire réfléchir. Il faut un singulier chauvinisme pour oser croire que la France peut conduire le monde par des chemins inconnus aux autres nations ; c'était pourtant l'idée de Sieyès, et des idéologues, qui ont voulu tirer de leur cerveau une constitution pour le genre humain tout entier.

Depuis que les nations de l'Europe ont accepté la liberté comme base de leurs institutions, ces nations vivent, et elles essaient de trouver les institutions qui répondent le mieux aux principes de la science politique. Leurs essais font partie de l'expérimentation humaine, mais aucune d'elles ne devrait avoir la prétention de représenter, à elle seule, l'expérience de l'humanité.

Digitized by Google

Lorsque, librement, les peuples sont d'accord pour adopter une institution et pour la garder, il faut admettre qu'elle renferme une part de vérité. La division du pouvoir législatif est une de ces institutions adoptées dans tous les pays ; ce fait suffirait pour démontrer la nécessité d'en tenir compte dans une constitution.

Nous croyons avoir ajouté à la raison tirée de l'expérience, des raisons tirées de la théorie; nous croyons avoir mis d'accord la pratique et la théorie. Nous n'insisterons donc pas longtemps, pour démontrer la nécessité de la division du pouvoir législatif; aujourd'hui, la discussion ne porte plus guère que sur les principes qui doivent y présider.

Personne ne niera qu'une assemblée unique ne puisse être agitée par des passions qui troublent l'impartialité et la sagesse de ses résolutions. Les obstacles que cette assemblée met à sa propre volonté, peuvent être détruits le lendemain par une volonté contraire.

On a soutenu qu'une chambre unique peut donner satisfaction à la dualité des volontés d'une nation, lorsque cette chambre se renouvelle fréquemment, parce que les réactions de l'opinion publique pourront s'y manifester. Sans doute, elles s'y manifesteront, car on ne peut pas éviter la loi des réactions; elle est aussi fatale avec une constitution qui n'admet qu'une seule chambre, qu'avec celle qui en admet deux; mais avec la première, ces réactions arriveront brusquement; chaque réaction violente produira une réaction violente en sens contraire; on aura une suite de révo-

Digitized by Google

lutions, au lieu d'une suite de mouvements modérés, de peu de durée et qui n'interrompent pas la marche du progrès. La division du pouvoir législatif a pour effet de régler cette loi des réactions, de lui faire produire ses bons effets en évitant les mauvais.

Dans le passé, ce sont les aristocraties qui ont préservé la liberté contre les empiétements de la royauté, laquelle fut nécessaire pour réunir, en une même nation, des tribus éparses, des éléments hétérogènes, mais qui, partout aussi, essaya d'exagérer la puissance de l'État. Les sociétés organisées aristocratiquement, ont été condamnées à faire sortir le bien du mal, la défense des droits de l'individu de la vicieuse organisation sociale née de la conquête de l'Europe par les barbares.

Cette organisation, fondée sur l'inégalité, a disparu, ou tend à disparaître partout. Les nations modernes doivent donc chercher de nouveaux moyens pour résoudre les problèmes politiques, et spécialement pour résoudre celui de la conciliation des droits de l'individu et de ceux de l'État, dans les sociétés démocratiques.

Ce serait une grave erreur de croire que l'égalité conquise, il n'y a plus rien à désirer ; qu'on soit arrivé au but suprême. La société a autant besoin de liberté que d'égalité ; sans liberté il n'y a pas de civilisation.

Ce serait une erreur non moins grave de croire que la liberté est d'essence démocratique, le contraire serait plutôt vrai. C'est dans le régime politique fondé sur l'égalité que la liberté est le plus en danger ; que

Digitized by Google

l'individu est le plus menacé d'être absorbé dans l'État. J.-J. Rousseau a donné la théorie du despotisme démocratique. Vivant dans une société remplie de privilèges nobiliaires, judiciaires, financiers, bourgeois, industriels et plébéiens, qui étaient autant d'obstacles au pouvoir social, et qui le désorganisaient, il n'aperçut dans l'antagonisme de l'individu et de l'État qu'une cause d'anarchie, et toute sa doctrine tend à la faire disparaître. « Ces clauses bien entendues se réduisent » toutes à une seule, savoir : l'aliénation totale de » chaque associé avec tous ses droits, à la commu- » nauté ; car premièrement chacun se donnant tout » entier, la condition est égale pour tous, et la con- » dition étant égale pour tous, nul n'a d'intérêt à la » rendre onéreuse aux autres. De plus, l'aliénation » se faisant sans réserve, l'union est aussi parfaite » qu'elle peut l'être, et nul associé n'a plus rien à ré- » clamer, car s'il restait quelques droits aux particu- » liers, comme il n'y aurait aucun supérieur commun » qui pût prononcer entre eux et le public, chacun » étant en quelque sorte son propre juge prétendrait » bientôt l'être en tout, l'état de nature subsisterait » et l'association deviendrait tyrannique et vaine[1]. »

C'est ainsi, qu'en partant exclusivement de l'un de deux principes fondamentaux de la politique, de celui qui donne à la société le droit d'imposer des lois, principe indéniable, évidemment vrai, sans lequel il n'y a pas de société, on arrive logiquement

[1] *Contrat social*, livre Ier, chap. VI.

Digitized by Google

au despotisme et à la négation de tout droit individuel.

Les conséquences de cette logique irréfutable se sont montrées en 93 ; les fanatiques de cette époque ont d'autant moins reculé devant l'application de leurs doctrines, qu'ils se sentaient dans la logique d'un principe vrai et qu'ils y étaient en effet. Ce qu'ils ne savaient pas, c'est qu'un principe vrai conduit toujours à l'erreur, quand il n'est pas équilibré et limité par un autre.

Tocqueville a signalé le danger qui menace les sociétés démocratiques, celles surtout qui sont centralisées : « S'il venait jamais à se fonder une république » comme celle des États-Unis, où le pouvoir d'un » seul aurait déjà établi et fait passer dans les habi- » tudes, comme dans les lois, la centralisation admi- » nistrative, je ne crains pas de le dire: dans une » semblable république, le despotisme deviendrait plus » intolérable que dans aucune des monarchies abso- » lues de l'Europe; il faudrait passer en Asie pour » trouver quelque chose à lui comparer[1]. »

Jusqu'ici la centralisation administrative n'a été, en France, que l'instrument du despotisme d'un homme, ou du pouvoir d'une classe cherchant à tout diriger; mais avec le suffrage universel, le centre du gouvernement se déplace; de nouvelles couches sociales arrivent au pouvoir, et la centralisation peut facilement devenir l'organisation du despotisme démocratique.

[1] *Démocratie en Amérique,* t. II, chap. VIII.

Digitized by Google

Rousseau lui-même a senti le danger; mais il soutient que la condition étant égale pour tous, nul n'a d'intérêt à la rendre onéreuse aux autres; ce sont là de vaines paroles. Dans la pratique, on a le gouvernement d'un parti, et non, comme la théorie l'indique, le gouvernement de tous; le gouvernement d'un parti, c'est l'oppression, lorsque son pouvoir n'est pas limité par quelque chose de puissant et de résistant.

Si la doctrine de Rousseau a séduit des savants comme les constituants de notre Révolution, elle séduira bien davantage les ignorants; la démocratie est le gouvernement de ceux qui se sentent dénués de beaucoup de choses au moral comme au physique; qui, par suite de leur ignorance et de la nécessité qui les assujetit au travail manuel, peuvent difficilement se procurer les choses dont ils manquent. Mettre l'État à leur service, c'est leur idéal; ils voient en lui la seule force qui puisse les protéger et les aider; ils ne trouveront jamais qu'il ait trop de pouvoir pour atteindre ce but, et ils seront disposés à lui en donner sans mesure, dût-il faire disparaître toute liberté et toute indépendance de l'individu. C'est le résultat auquel ont abouti toutes les démocraties du passé, celui qui a été la cause de leur décadence et de leur chute.

La démocratie a pour tendance de constituer le gouvernement comme seul organe du progrès; le progrès par l'effort individuel ou local est une idée complexe, et qui se manifeste trop lentement dans ses résultats, pour qu'elle puisse pénétrer dans l'esprit des masses; à moins qu'elle ne devienne tangible, pour

Digitized by Google

le plus grand nombre, dans de larges libertés locales, comme en Angleterre où elles demandent le concours d'un nombre considérable de citoyens.

Nous ne combattons pas le principe que, dans les sociétés démocratiques, l'État doive être le défenseur et le soutien du faible ; nous l'appuyons, au contraire. C'est de lui que s'inspirent avec raison les gouvernements modernes : « Tous les gouvernements qui se « sont succédé depuis 1792, ont, parmi les titres qu'ils » invoquaient pour être acceptés, compté en première » ligne les bienfaits dont ils avaient les mains pleines ; » tous ont voulu être jugés d'après leurs œuvres, » c'est-à-dire sur ce qu'ils faisaient pour le bien physique » et moral des peuples, et ils l'ont été ; leur diversité » d'origine et d'organisation ne les a pas empêchés » de marcher dans la même voie d'intervention uni- » verselle, tant cette théorie est creusée profondé- » ment ; les états modernes tendent de plus en plus » à être, en tout, les initiateurs des peuples[1]. »

La tendance des gouvernements à l'intervention universelle se montrera de plus en plus, à mesure que les nouvelles couches sociales influeront davantage sur la politique. Il est facile à tous de comprendre le progrès par l'État, et c'est à lui qu'on est tenté de demander la solution des problèmes ardus et immenses, des questions sociales, comme on les appelle, que sont appelées à résoudre les sociétés actuelles. Les gouvernements sont tentés de reculer devant cette tâche,

[1] Challemel-Lacour, *La philosophie individualiste,* page 83.

Digitized by Google

mais les masses ne comprennent pas que le progrès s'arrête; il faut marcher quand même, et il faut essayer quand même, des moyens que la puissance colossale de l'État, qu'un budget colossal sans cesse augmentant, permettent de mettre en expérimentation sur une nation entière.

Le suffrage universel direct tend à la réalisation du socialisme d'état; on marchera vite dans cette voie, à moins que la Société ne comprenne qu'il faut opposer principe à principe, et, qu'au pouvoir issu du suffrage universel direct représentant les droits et la tendance de l'Etat, il faut opposer un autre pouvoir, issu aussi du suffrage universel, mais par un mode qui en fasse le défenseur des droits de l'individu et de l'initiative individuelle.

L'initiative du progrès par l'État ne peut conduire qu'aux plus désastreuses conséquences; le rôle des gouvernements n'est pas de faire des expériences, mais de régler et de généraliser le progrès, lorsque des essais multipliés, et tentés par les individus ou par les localités, ont permis d'en constater les bonnes conditions. L'État ne doit être qu'un vulgarisateur; à la localité, à l'individu seuls appartiennent l'initiative et les essais. C'est ce que les Anglais ont admirablement compris, et c'est ce qui explique les nombreuses lois *facultatives* qui ont permis aux comtés, aux villes et aux paroisses, d'essayer différents systèmes sur chaque point de l'administration locale.

En France, nous travaillons, depuis des siècles, à organiser le pouvoir central, qui représente la société;

Digitized by Google

nous avons peu songé à organiser le pouvoir qui doit défendre les droits de l'individu.

La centralisation fut organisée par la Constitution de l'an III, conformément à la doctrine de Rousseau, dont Sieyès, Daunou, Thibeaudeau, Boissy-d'Anglas, étaient les disciples. Les pouvoirs locaux devinrent les simples agents du pouvoir central, sans l'autorisation duquel ils ne purent jamais agir. La Constitution de l'an VIII restaura la centralisation sur le modèle établi par Louis XIV.

Que d'efforts, que de luttes, que de révolutions, il a fallu, pour rompre quelques mailles de cet immense filet qui, si longtemps, a empêché les différentes parties de la nation de faire un mouvement sans l'autorisation de l'État. Chaque fois qu'il a été question de leur donner quelque indépendance, on a vu surgir la doctrine de Rousseau, qui regarde comme une monstruosité cette vérité démontrée si clairement par l'histoire, que l'état central doit être la réunion de tous les petits états qu'on appelle la famille, la commune, le canton et la province.

Cependant, nous avons aperçu le danger qu'un État trop puissant fait courir à la liberté, mais nous n'avons trouvé d'autre remède que le droit d'insurrection. L'Assemblée constituante de 89 confie la constitution, c'est-à-dire la garantie des droits du citoyen, au courage de tous les Francais; ce que la constitution de 93 traduit par les mots: « La résistance à l'oppression est » la conséquence des autres droits de l'homme. Quand « le gouvernement viole les droits du peuple, l'insur-

Digitized by Google

» rection est pour le peuple, et pour chaque fraction
» du peuple, le plus sacré et le plus indispensable des
» devoirs. »

La constitution de l'an III se confie au courage de tous les Français; celle de 1830, au courage des gardes nationales et de tous les Français; il en est de même de celle de 1848. Toutes, elles ont compris que la liberté des citoyens a besoin d'être défendue contre les entreprises de l'État; mais pour la défendre, elles n'ont trouvé qu'un moyen digne des temps barbares. Ce moyen est d'ailleurs impuissant à produire le résultat désiré, car un peuple ne peut être à l'état permanent d'insurrection; et cependant, pour être efficace, pour sauvegarder quelque chose, un moyen doit être à l'état permanent d'activité.

Plusieurs des constitutions dont nous venons de parler, ont essayé d'un autre moyen pour garantir la liberté des citoyens; elles sont précédées d'une Déclaration des droits imprescriptibles de l'homme. L'expérience a montré la vanité de ce moyen.

Les écrivains politiques, à leur tour, se sont occupés de la question; ils ont cru pouvoir la résoudre en traçant les limites exactes de l'action de l'État et du pouvoir de l'individu.

Humboldt [1], sous l'influence de la centralisation bureaucratique du XVIIIe siècle, réduit le rôle de

[1] Guill. de Humboldt, *Essai sur les limites de l'Etat*. Trad. française par Christian, in-18 1867. Cet ouvrage composé en 1792 n'a été publié qu'en 1851.

Digitized by Google

l'État à la défense de l'indépendance nationale contre les ennemis du dehors, et à la conservation de la paix à l'intérieur.

Stuart-Mill, dans son livre sur *la Liberté,* a repris le problème en l'élargissant; il recherche la nature et les bornes du pouvoir que la société peut légitimement exercer sur l'individu. Cette question, dit-il, est loin d'être récente; elle a divisé l'humanité depuis les temps les plus reculés; elle se présente, de nos jours, sous des formes nouvelles; elle ne tardera pas à se faire reconnaître comme la question vitale de l'avenir[1].

Autrefois, la dispute était entre un gouvernement exercé par un roi ou par une aristocratie, et le peuple; elle prenait donc, principalement, la forme d'une lutte de la nation contre son gouvernement. Lorsque les peuples sont arrivés à se gouverner eux-mêmes, on a cru que tout antagonisme cessant entre la nation et son gouvernement, toute lutte allait cesser entre l'individu et l'État; on a pensé qu'une nation n'avait pas besoin d'être protégée contre sa propre volonté. C'est l'opinion de Rousseau, mais, ajoute Stuart-Mill, « l'idée que les peuples n'ont pas besoin de » limiter leur pouvoir sur eux-mêmes, pouvait sem- » bler un axiome, lorsque le gouvernement populaire » était une chose dont on ne faisait que rêver, ou » dont on ne connaissait l'existence que par l'histoire

[1] *La Liberté* par Stuart-Mill. Trad. par Dupont-White, 1 vol. in-18. — Voyez le début de l'ouvrage.

Digitized by Google

» ancienne; mais une république démocratique étant
» venue, dans les temps modernes, occuper une large
» portion de la surface de la terre, ce gouvernement
» devint l'objet d'observations et de critiques. On
» s'aperçut que le pouvoir des peuples par eux-
» mêmes n'est pas le gouvernement de chacun par lui-
» même, mais de chacun par tous les autres. Dans
» la pratique, la volonté du peuple signifie la volonté
» de la portion la plus nombreuse et la plus active
» du peuple. Aussi range-t-on, maintenant, la tyran-
» nie de la majorité au nombre des maux contre
» lesquels la société doit se tenir en garde. »

Stuart-Mill pose donc cette question : « Où sont les
» justes bornes de la souveraineté de l'individu ?
» Où commence le pouvoir de la société ? » et il consacre tout un volume à étudier.

Un citoyen de la Hongrie, de ce pays où la liberté est aussi vieille que la nation, où la part de souveraineté attribuée à l'individu a de tout temps été si grande, le baron Eœtvœs [1] a traité le même sujet avec un talent remarquable. M. Laboulaye, en France, l'a examinée, après eux [2].

La solution n'est pas facile, car la séparation entre les intérêts de l'État et ceux de l'individu ne sera jamais qu'empirique. On peut montrer que dans la société tout est d'intérêt social. On a réglé par des

[1] Prononcez *Etvesch*. Voir son livre intitulé *Réforme* Leipsick 1846, et *De l'influence des idées du XIXe siècle sur l'Etat et la société*. Vienne 1851.

[2] *L'État et ses limites*, 1 vol. in-8°, 1863.

Digitized by Google

lois, les repas, les costumes, le luxe en général, la fabrication des étoffes, le nombre de fils que leur trame devait contenir, même la largeur qu'elles devaient avoir, etc.; on a réglementé la parole, l'écriture, la conscience, les opinions, la religion de l'individu; et toujours le législateur a pu démontrer qu'il s'agissait d'un intérêt social.

Il est impossible de trouver une règle pour tracer les limites entre l'Etat et l'individu; il y a une large frontière, un domaine commun sur lequel les deux pouvoirs ont des droits égaux, sur la jouissance duquel il y a d'incessantes contestations, parce que le droit de chacun est difficile à déterminer; et parce que chaque propriétaire croyant son droit plus grand que celui de son voisin, tend à envahir le domaine de ce voisin.

Humboldt, Stuart-Mill, Eœtvœs, Laboulaye, ont publié d'intéressantes études, pour essayer d'établir ce qui appartient plutôt au domaine de l'Etat, et ce qui appartient plutôt à celui de l'individu; pour déterminer quels intérêts il est bon de confier à l'administration individuelle et locale, ou à celle de l'État. Mais ces études ne résolvent pas tout le problème. Après avoir défini, aussi bien que possible, les limites de l'État et de l'individu, on se trouve en présence d'une nouvelle question. Comment empêcher la guerre entre deux puissances voisines, dont on ne peut déterminer d'une manière certaine l'étendue du domaine, et comment empêcher la plus forte, la plus ambitieuse d'envahir sur les droits du voisin? Les écrits,

Digitized by Google

les constitutions, les contrats, sont insuffisants pour garantir ces droits.

Eœtvœs examine si le gouvernement parlementaire possède, en lui-même, des garanties contre la tyrannie des majorités. Il répond non, car le gouvernement parlementaire est le gouvernement des majorités. Une représentation nationale, une tribune libre, peuvent, en temps ordinaire, tempérer le pouvoir des majorités; mais, si des passions politiques ou religieuses viennent à enflammer cette majorité, rien ne l'arrêtera dans la persécution qu'elle peut légiférer contre la minorité. Les libertés de la presse, de réunion, d'association, sont à la merci d'une réaction politique, et peuvent disparaître, comme elles sont nées, par une loi. Eœtvœs conclut à la nécessité d'organiser, ou de conserver quand ils existent, des pouvoirs locaux assez puissants pour défendre leurs libertés. Cette solution sort de l'histoire même de la Hongrie; les Comitats l'ont sauvée du despotisme autrichien; mais ils n'y ont réussi que parce qu'ils ont défendu leurs libertés, on peut dire, les armes à la main. Les Hongrois ne paraissaient dans leurs assemblées publiques qu'en armes, suivant la coutume de tous les peuples primitifs, coutume que les Hongrois ont conservée jusqu'à nos jours. Ils ont parfaitement compris que, dans l'antagonisme qui se produit naturellement au sein des sociétés, il faut, pour se faire respecter, posséder un pouvoir qui soit une force. Le moyen qu'ils ont employé dans leurs assemblées de comitats n'est plus de notre

Digitized by Google

temps; il ressemble un peu trop au droit d'insurrection, il faut en trouver un meilleur.

L'Europe, ou plutôt la terre entière, est devenue un vaste champ d'expérimentation politique; c'est à la division du pouvoir législatif en deux chambres, que la plupart des nations modernes ont demandé la solution du problème qui nous occupe. Nous avons fait voir que cette solution est dans la tradition de l'histoire, ce qui est une condition essentielle pour qu'elle soit bonne. Le progrès ne consiste pas à inventer des institutions inconnues aux âges précédents; toutes les pièces de la machine politique existent depuis le commencement des sociétés; l'une des observations les plus profondes dues au génie de Montesquieu, c'est que le gouvernement de l'Angleterre est sorti des forêts de la Germanie.

La division du pouvoir législatif, chez les nations modernes, doit répondre à diverses conditions : la première est de s'adapter aux sociétés fondées sur l'égalité. Il faut qu'elle n'ait rien de factice, qu'elle sorte de la nature des choses et de la vie même des sociétés. Il faut aussi que les deux assemblées représentent des intérêts distincts : « La seconde » chambre est un rouage inutile, et même embarras- » sant, à moins de représenter quelque chose que » l'assemblée populaire ne représente pas.[1] » Il ne suffit pas que les intérêts soient distincts; il faut de

[1] Bagehot, dans l'article de *l'économist* de Londres cité plus haut.

Digitized by Google

plus qu'ils soient d'une égale importance, et également fondés en droit; sans cette égalité de droit, un sénat ne pourrait lutter contre une chambre composée de députés de la nation. Il faut encore que la division du pouvoir législatif assure l'équilibre entre les deux pouvoirs antagonistes que renferme la Société. Il faut enfin qu'elle concilie l'autorité et la liberté, l'unité et la variété, la tradition et le progrès. Toute solution qui ne répond pas à ces divers *desiderata* est insuffisante.

Celles qu'on a proposées peuvent se ramener à deux systèmes. Certains hommes politiques, dit Rossi[1], rattachent la nécessité des deux chambres à un principe d'organisation sociale; les autres n'y voient qu'une règle basée sur l'utilité et la convenance.

A l'époque où Rossi publiait son *Cours*, on n'avait pas notion en France, ni même en Europe, d'une division du pouvoir législatif basée sur un principe d'organisation sociale autre que celui de l'inégalité; on en concluait que l'une des deux chambres doit être aristocratique. Les partisans de cette solution disaient que, à un degré plus ou moins grand, l'inégalité des conditions est un fait social nécessaire, inévitable, permanent; que le législateur doit donc en tenir compte, si l'on veut que la nation soit représentée dans son ensemble.

Nous montrerons plus loin qu'en effet, la division du pouvoir législatif doit se rattacher à un principe

[1] Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, 80e leçon.

Digitized by Google

d'organisation sociale; l'erreur a été de croire que ce principe social est nécessairement l'inégalité. L'inégalité, fondée sur l'établissement des castes, des ordres, des classes privilégiées, a pris son origine dans la conquête et dans l'assujettissement complet d'un peuple par un autre. Ce n'est qu'un fait accidentel et transitoire, quoique général, dans le passé; il doit disparaître, et avec lui, doit disparaître l'espèce de division du pouvoir législatif qui en a été le produit. L'histoire montre que l'humanité marche vers une société d'où toute inégalité factice et permanente sera bannie. Si le genre d'inégalité issu de la conquête a persisté pendant des siècles, s'il a été regardé comme inévitable, c'est qu'il y a, en effet, quelque chose d'inévitable dans l'inégalité sociale; elle est la condition même des efforts individuels, de tout progrès, de toute civilisation; mais elle ne doit avoir pour principe que l'inégalité du travail, de l'intelligence, du mérite et de l'honnêteté. Il est facile de comprendre que cette dernière inégalité ne peut servir de base à une division du pouvoir législatif; ce serait séparer une nation en savants et en ignorants, en intelligents et en imbéciles, en honnêtes et en vicieux. C'est là une division qu'aucune Société démocratique n'admettra.

Les partisans du second système dont parle Rossi ne voient, dans la division du corps législatif, qu'une question de sagesse politique, qu'une précaution contre les entraînements de la passion ; ils ne s'embarrassent qu'accessoirement de savoir quels éléments compose-

Digitized by Google

ront les deux chambres ; ce qu'ils veulent avant tout, c'est qu'il y ait deux assemblées ; c'est qu'une assemblée unique ne puisse exercer une sorte de dictature. S'ils préfèrent composer l'une des deux chambres d'hommes plus âgés, plus expérimentés, ou même plus riches, c'est afin de faire représenter d'un côté l'élément conservateur et de l'autre l'élément progressif.

Cette solution a été adoptée en Belgique ; mais qui ne voit que, dans ce système, on réduit le sénat à n'être qu'un obstacle au progrès et une assemblée de privilégiés. « Non-seulement le sénat belge est basé » sur une idée fausse, celle d'accorder une représen- » tation spéciale à la richesse, mais, en outre, on a » très mal organisé cette représentation. On confie le » choix des sénateurs aux mêmes électeurs, qui » nomment les députés, en limitant leurs choix aux » personnes qui ont plus de 40 ans et qui paient » mille florins d'impôt direct[1]. » Il eût encore été préférable de ne faire, comme en Norwège, qu'une seule élection ; les députés se partagent ensuite, eux-mêmes, en deux chambres.

Stuart-Mill[2] a pensé que : « Si une chambre repré- » sente le sentiment populaire, l'autre devrait repré- » senter le mérite personnel. » On a cherché en

[1] Em. de Laveleye, *Quelques considérations sur la constitution Belge.*

[2] *Le gouvernement représentatif*, in-18°, p. 281 de la trad. française.

Digitized by Google

France comment on pourrait traduire cette idée dans la pratique. M. Laboulaye[1] et M. Frank[2] ont proposé de créer une assemblée où tous les grands intérêts de de la Société, l'agriculture, le commerce, l'industrie, les arts, la science, la justice, le culte, l'enseignement, l'armée, seraient représentés par une délégation spéciale de leurs corps les plus élevés, tels que l'Académie française, l'Institut, les chambres de Commerce, les chambres d'Agriculture, la cour de Cassation, etc. A ce système, nous opposerons de graves objections; d'abord, en faisant des membres de ces sociétés des électeurs politiques privilégiés, on ferait, de toutes ces sociétés, des corps où la littérature, la science, les arts, l'agriculture, le commerce seraient envisagés au point de vue politique; les élections à l'Académie, à l'Institut, aux chambres de Commerce et d'Agriculture, les nominations à la cour de Cassation, seraient faites en conséquence.

Une deuxième objection est que, dans une démocratie, il est dangereux de constituer un corps politique chargé spécialement de défendre la science; c'est poser en principe qu'il y a des intérêts distincts et opposés entre les savants et les ignorants; c'est donner un puissant argument à ceux qui soutiennent que la science produit une aristocratie et que cette aristocratie doit être détruite, comme toutes les autres.

[1] *Revue des Deux-Mondes,* 1er juin 1871.

[2] Dans une leçon de son cours de droit naturel au Collège de France.

Digitized by Google

En troisième lieu, la politique est un art et non une science pure; l'on ne voit pas pourquoi les savants en chimie, en astronomie, ni même en droit civil et en théologie, seraient nécessairement capables d'appliquer cet art. La pratique de la politique ne s'apprend que par la pratique de la politique; c'est une vérité de M. de la Palisse que l'on n'a pas méditée assez profondément, en France.

La politique est le plus impossible de tous les arts pour ceux qui n'en connaissent que la théorie; elle est basée sur des principes absolument opposés, et cependant également vrais; principes qui ne peuvent être conciliés par la théorie pure.

On ferait un volume des erreurs politiques grossières soutenues par les savants les plus distingués; Augustin Thierry, Mignet, Lavallée, enseignent que le despotisme prépare un peuple à la liberté; que la royauté française a bien fait de supprimer nos libertés; que, par cette table rase de nos institutions, elle a préparé le terrain sur lequel nos législateurs ont pu construire un édifice entièrement nouveau. La France a essayé, en moins de cent ans, dix de ces constitutions sorties du cerveau de savants théoriciens; elle a subi autant de révolutions.

Il ne faut pas croire que, faute d'une représentation spéciale, la science reste sans représentation; tout système électif a pour effet de confier la direction de la Société à une aristocratie intellectuelle. Ce résultat était bien connu des anciens et particulièrement d'Aristote; la démocratie d'Athènes jalouse de cette

Digitized by Google

aristocratie nouvelle, remplaça l'élection, par le sort, pour le choix des sénateurs et de plusieurs sortes de magistrats.

Cette expression aristocratie intellectuelle, donnée aux assemblées qui sont le produit du suffrage universel, pourra paraître exagérée; elle ne l'est pas. Sans doute, les électeurs ne nomment pas les plus savants, les plus illustres, dans les sciences, les lettres, les arts; mais, en règle générale, ils nomment les plus savants dans la pratique de la politique. Si le résultat est souvent médiocre, il faut s'en prendre à nos institutions qui, depuis 200 ans, ne permettent pas, à la masse des citoyens, de s'occuper de l'administration du pays. Pour devenir savant dans l'art de la politique, il ne suffit pas de faire des discours, ni même de délibérer pendant quelques heures ou pendant quelques jours chaque année, sur les affaires publiques; c'est l'action et l'action incessante, journalière, qui apprend à connaître les hommes et les affaires, qui forme des citoyens capables de gouverner un pays.

Malheureusement, en France, le nombre de ceux qui prennent part à l'action administrative, est très restreint; ils sont 37 mille, un par commune. Dans l'Angleterre seule, non compris l'Écosse et l'Irlande, ils se comptent par centaines de mille. En Suisse, presque tous les citoyens sont chargés d'une fonction communale; et c'est ainsi que d'un petit peuple on en fait un grand. Il y a deux raisons pour que le suffrage universel soit, en France, dans l'impossibilité

Digitized by Google

de faire de meilleurs choix. D'abord, étant tenu en dehors des affaires par la centralisation administrative, il ne connaît ni les choses, ni les hommes, il ne peut avoir qu'une capacité médiocre pour choisir les candidats les plus dignes. Secondement, la matière lui manque, les hommes capables sont rares, par la même raison. Nos assemblées représentent réellement le niveau politique de la nation; il y a des personnes plus savantes en chimie, en physique, en astronomie, en théologie, mais il n'y en a guère de plus savantes dans l'art de la politique. Le seul moyen d'élever le niveau des électeurs et des élus, c'est de développer le self-government.

Ce n'est donc pas dans une représentation spéciale de la science et de l'intelligence que l'on doit chercher la base de la division du pouvoir législatif; ce n'est pas, non plus, dans une simple différence d'âge, ou dans un cens d'éligibilité; on n'aurait ainsi qu'une organisation défectueuse et on ne résoudrait qu'une petite partie de la question, celle qui a pour but d'empêcher la précipitation dans le vote des lois.

§ 3. — *Solutions modernes de la division du pouvoir législatif.*

Les Américains ont trouvé la solution du problème de la division du pouvoir législatif qui répond à toutes ses conditions essentielles. Dans la constitution des Etats-Unis, l'union est représentée par une assem-

Digitized by Google

blée sortie du suffrage universel, proportionnellement à la population; elle est consolidée par un pouvoir judiciaire fédéral, ayant pour mission spéciale de faire respecter, par les citoyens, et par les Etats eux-mêmes, la constitution et les lois. Dans tous les procès où un texte constitutionnel est engagé, la cour fédérale est compétente; sa jurisprudence sert de commentaire à la constitution et la complète. La cour fédérale est encore chargée de maintenir les lois votées par le congrès, contre les décisions contraires que pourraient prendre les assemblées des Etats. C'est elle enfin qui juge les procès qui s'élèvent entre deux Etats, ou entre un Etat et un particulier, quand l'Etat est demandeur. La cour fédérale conserve donc l'union, contre toutes les conséquences qui découleraient de la violation des lois. Dans la lutte qui s'est engagée au sujet de l'esclavage, entre les partisans de la fédération, c'est-à-dire de l'union, et les partisans de la confédération, « elle a défendu » l'unité dans une foule de questions, elle a rendu des » décisions qui ont contribué à son maintien.[1] »

La justice fédérale ne se compose pas seulement de la Cour suprême; elle comprend encore des cours de circuit et des cours de district, qui parcourent le territoire pour y faire respecter la constitution et les lois. Ici, comme dans les autres parties de l'organisation politique, on n'a fait que suivre la tradition anglaise, en la mettant en conformité avec les prin-

[1] Ed. Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, t. III, p. 488.

Digitized by Google

cipes d'une Société nouvelle. Ce n'est plus le roi, ou plutôt les ministres, qui nomment les membres de la justice fédérale, c'est le Président de la république, il n'y a pas de pouvoir ministériel aux Etats-Unis.

Sans doute, en dehors de cette justice fédérale, il y a une justice rendue par les tribunaux des Etats, dont les juges sont aujourd'hui généralement élus. Mais cette justice locale ne détruit pas plus l'unité que ne la détruit celle des Magistrats de paix, en Angleterre, qui, eux aussi, exercent une justice locale, une justice de Comté, tout à fait distincte de celle qui est rendue par les Cours de Westminster, et par les cours de circuit.

L'unité des Etats-Unis est encore garantie par le pouvoir du Président de la république; tout pouvoir se personnifiant dans un seul homme est essentiellement unitaire. Mais les Américains n'ont pas voulu que le chef de l'Etat fût exclusivement le représentant de l'union; s'il avait été nommé par le suffrage universel direct, son pouvoir eût été plus grand que celui du congrès; ils décidèrent donc qu'il serait élu au second degré. La nomination des électeurs présidentiels, non par les assemblées des Etats, mais par le peuple, et leur nombre égal à celui des représentants, dans chaque État, c'est-à-dire proportionnel à la population, voilà la part de l'unité dans l'élection du président de la république, et cette part est grande. L'égalité du nombre des sénateurs envoyés par chaque état, voilà la part de liberté des Etats.

Les Américains ont donc résolu le problème de

Digitized by Google

concilier, dans la nomination du Président de la république, l'unité et l'indépendance. Il en est de même pour le pouvoir législatif et pour le pouvoir judiciaire.

Les attributions du gouvernement central sont considérables. Le Congrès établit et fait percevoir les taxes, droits, impôts et excises nécessaires pour pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale (*Art.* 1er *section* 8); il peut faire des emprunts; il règle le commerce avec les nations étrangères et entre les Etats; il peut déclarer la guerre, lever et entretenir des armées; créer et entretenir une marine; il peut faire toutes les lois que nécessitera l'exercice des pouvoirs reconnus par la constitution. Le Président de la république est commandant en chef des armées et flottes des Etats-Unis.

Nous ne trouvons rien de plus en Angleterre, où, en dehors de l'armée, des relations extérieures, de la justice suprême, et du budget nécessaire à ces services, rien n'est centralisé, pas même la police, pas même la justice, pas même les travaux publics, pas même l'instruction publique.

En Suisse, le gouvernement est organisé sur un modèle semblable à celui des États-Unis. Le Conseil fédéral, dont les membres sont élus par le suffrage universel direct, représente l'unité de la nation suisse. Une justice fédérale, un pouvoir exécutif fédéral, complètent le pouvoir central. Le Conseil des États, dont les membres sont élus, en nombre égal, par chaque canton, représente les libertés locales.

Digitized by Google

Aux États-Unis depuis 1787, en Suisse depuis 1848 et surtout depuis 1874, le pouvoir central possède tous les éléments nécessaires à l'unité d'une nation. Ceux qui ont nié ce fait se sont laissé tromper par le mot fédéral. Ces expressions : pouvoir législatif fédéral, pouvoir exécutif fédéral, pouvoir judiciaire fédéral, ont fait penser à l'ancien sens du mot fédéral qui était opposé à unitaire. Mais ce mot, comme beaucoup d'autres, a changé de sens par l'usage. En Amérique et en Suisse, il exprime la centralisation, le resserrement du lien social. Le pouvoir législatif fédéral est celui qui fait des lois pour tous; le pouvoir exécutif fédéral est celui qui fait exécuter les lois dans toute l'étendue du territoire; le pouvoir judiciaire fédéral est celui qui maintient la même interprétation des lois dans tout le pays. Le mot fédéral est synonyme de central. Cette interprétation est si vraie que, pendant la guerre de Sécession, le parti fédéral était celui qui défendait l'unité et que le parti qui défendait l'autonomie des États avait pris le nom de confédéré.

On a prétendu que le Sénat américain et le Conseil des États de la Suisse avaient pour unique raison d'être le maintien du système fédératif; que, la France et les autres pays unifiés n'ayant pas de Cantons ou d'États, dont il soit nécessaire de protéger l'autonomie, un Sénat semblable à celui des États-Unis et de la Suisse manquait de base.

Cette objection repose sur cette idée, qu'entre les peuples fédérés et les peuples unitaires, il n'y a rien de commun, et que leurs institutions doivent être entière-

Digitized by Google

ment différentes. C'est une erreur due, comme tant d'autres, à la croyance que les mots représentent des choses parfaitement définies; tandis que le plus ordinairement, ils ne représentent que les différents degrès d'une même chose. La confédération, la fédération et l'unité passent de l'une à l'autre par des degrés insensibles, et par conséquent leurs institutions ne doivent être que des transformations d'un même type.

La confédération est ce qu'il y a de plus éloigné de l'unité; elle a pour caractère spécifique de faire régler certains intérêts communs par une Assemblée générale, et de laisser l'exécution des décisions aux pouvoirs de chaque État confédéré. Lorsqu'un pouvoir exécutif commun est organisé, la confédération se rapproche de la fédération.

Dans cette deuxième forme de gouvernement, l'assemblée générale légifère sur un plus grand nombre d'intérêts communs; un pouvoir exécutif central est toujours chargé de faire exécuter les décisions prises par cette assemblée. On voit que l'unité peut être déjà grande, dans la fédération.

Si l'ensemble des intérêts publics est réglé par des lois communes, si l'exécution de toutes les lois d'ordre général est confiée au pouvoir central, alors on a un gouvernement unitaire.

La centralisation administrative, organisée en l'an VIII, nous a fait croire que l'administration directe des intérêts locaux, par le pouvoir central, est aussi une des conditions essentielles de l'unité d'une nation, et, qu'en dehors de cette condition, en dehors de

Digitized by Google

l'unité telle que l'a faite le despotisme, il n'existe que des fédérations.

Cependant l'Angleterre, la Prusse, la Hollande, la Belgique, l'Italie, sont des pays unitaires et aucun d'eux n'a réuni, au même degré que le nôtre, le pouvoir administratif entre les mains de l'Etat. Dans la paroisse anglaise, dans l'union de paroisse, dans les districts de routes, d'hygiène, d'éducation, dans les villes, dans les comtés, les pouvoirs locaux administrent avec indépendance leurs intérêts propres, en se conformant aux lois; *sub lege libertas*. Le Pouvoir central n'exerce sur eux, sauf de rares exceptions, qu'une inspection, qu'un contrôle, et non une tutelle. Aucun agent de l'État ne séjourne, d'une manière permanente, dans les circonscriptions locales.

On a cependant soutenu que, dans ces dernières années, l'Angleterre avait suivi la France dans la voie de la centralisation administrative. Pour réfuter une telle assertion, il suffit de remarquer que les lois sur lesquelles on s'appuie n'ont centralisé que *localement* certains services publics précédemment abandonnés aux paroisses, ou aux quartiers des villes. On a constitué des unions de paroisses, des pouvoirs urbains, des autorités de districts, mais *pas un seul fonctionnaire de l'Etat* n'a été créé pour substituer l'administration centrale à celle des pouvoirs locaux. Les inspecteurs, qui parcourent les comtés, sont chargés de veiller à l'observation des lois, ils n'ont aucune fonction administrative.

En Angleterre, comme en Amérique et en Suisse,

Digitized by Google

ce n'est pas seulement la plus grande partie de l'administration qui est décentralisée, c'est aussi la plus grande partie de la justice. Les quinze juges de Westminster et les soixante juges de circuit ne pourraient suffire à rendre la justice à 28 millions d'habitants. Ils ne constituent que la justice suprême. La justice locale, et c'est elle qui juge les 9/10 des crimes et délits, est rendue par les dix mille Magistrats de paix qui sont en activité dans les comtés.

Les Magistrats de paix sont bien nommés par la couronne, mais ils le sont à vie et parmi les propriétaires du comté. D'ailleurs l'usage ne permet pas de refuser la nomination de ceux qui en font la demande, pourvu qu'ils présentent les conditions exigées par la loi et par l'opinion publique.

En Prusse, le directeur de la province (*Oberpræsident*) nommé par le roi se borne à une surveillance générale sur l'administration provinciale, laquelle est confiée à une assemblée librement élue et à un comité exécutif qui en émane. Dans le Cercle, le landrath, représentant de l'autorité centrale, est nommé sur présentation de la diète de cercle; en ce qui concerne les affaires locales, il n'est que l'agent exécutif des décisions du comité de cercle, qui est choisi par la diète de cercle. La justice administrative est elle-même décentralisée; au premier degré, elle est rendue par le comité de cercle; au second degré, par le tribunal administratif de district, dont deux membres sont nommés par le gouvernement et trois par la diète provinciale.

Digitized by Google

Dans tous les grands pays de l'Europe, même en Italie, pays nouvellement unifié et où l'on aurait pu craindre un esprit séparatiste dans certaines provinces, des commissions permanentes, élues par les assemblées provinciales, exercent le pouvoir exécutif local; le préfet n'est que l'agent subordonné de ces commissions, en tout ce qui regarde les intérêts locaux. Dans ces pays, la décentralisation est donc beaucoup plus grande qu'en France et cependant ce sont des pays unitaires.

En France, on croit avoir produit un argument irréfutable, quand on a montré qu'une chose est contraire à l'unité; on ne paraît pas se douter que l'unité puisse être trop forte; rien n'est cependant plus certain. L'unité complète n'existe que sous le despotisme; toute limite au despotisme, toute liberté, est une limite à l'unité. Tant que les individus ou les pouvoirs locaux peuvent avoir une seule volonté à eux, peuvent faire un seul acte personnel, il n'y a pas unité complète. On voit à quoi se réduit cet argument, que ce qui est contraire à l'unité doit être banni des pays unitaires.

La centralisation, c'est-à-dire l'unité exagérée, a eu pour nous les plus fâcheuses conséquences. Le pouvoir de l'état, ayant été seul organisé, n'étant pas équilibré par un autre, il a cherché sans cesse à s'étendre, et nous avons été condamnés à faire dix révolutions, pour éviter dix fois de perdre le peu de liberté que nous avions.

Il est facile de dire qu'un peuple ne doit pas faire

Digitized by Google

de révolutions, qu'il doit toujours défendre ses libertés avec calme. C'est un conseil excellent pour les nations dont l'activité et l'énergie ont été développées par une pratique constante de la vie politique ; pour celles qui sentent leurs droits appuyés sur des pouvoirs locaux couvrant le pays tout entier. Elles sont sûres de leur force, elles peuvent garder leur sangfroid. Mais dans les pays où l'individu se sent désarmé vis-à-vis de cette immense force qu'on appelle l'État, le sentiment de l'impuissance devant le danger produit fatalement la colère, et la colère produit les révolutions.

Il faut changer de système, et nous défaire d'une admiration naïve pour des institutions qui nous ont conduits à de pareils résultats ; il faut cesser de croire que nos institutions soient un modèle que l'Europe nous envie et qu'elle imite. Nulle part on ne trouve une centralisation aussi grande que la nôtre.

Nos principes de liberté ont fait le tour de l'Europe, mais non pas nos principes de centralisation. Les nations qui nous entourent, après la phase despotique qu'elles ont toutes subie comme nous, sauf l'Angleterre et la Hongrie, et à laquelle la révolution française a mis fin, ont travaillé à renouer leurs traditions nationales ; elles ont restauré leurs anciennes libertés provinciales et communales[1].

Notre tradition, à nous aussi, est une tradition de liberté ; notre centralisation administrative est emprun-

[1] Nous sommes forcés de renvoyer pour les preuves, à notre livre sur les *Institutions municipales et provinciales comparées*.

Digitized by Google

tée au Césarisme romain, et nous la repoussons en vertu de cette raison si souvent invoquée contre les partisans des libertés locales, qu'on ne doit pas transporter les institutions d'un pays dans un autre. Nous protestons contre l'intrusion d'une centralisation qui fut le résultat de l'ignorance du système représentatif, ignorance qui réduisit les anciens, pour maintenir l'unité de l'empire romain, à la bureaucratie et au despotisme.

Le système, qui a prétendu faire de nos départements de simples divisions administratives, est étranger, non seulement à notre tradition qui nous montre partout des libertés provinciales, mais encore aux idées et aux lois de la Constituante de 89. Sieyès et quelques théoriciens de son école essayèrent vainement de faire, des administrations de département, les *agentes* exclusives de l'État; leur projet fut repoussé et remplacé par un autre, qui s'inspirait de nos anciennes libertés. Le département, créé par la Constituante, avait une vie propre, des affaires particulières, un budget spécial et tout ce qui constitue un pouvoir local puissant[1].

Nous avons montré que les gouvernements confédérés, fédérés et unitaires ne diffèrent que par le développement plus ou moins considérable d'institutions qui sont partout les mêmes, et sans lesquelles

[1] Nous en avons donné la preuve dans la *Nouvelle Revue historique de droit* (février-mars 1877) en publiant, pour la première fois, le budget spécial d'un département, en 1792. — Ce budget est reproduit dans notre livre sur les *Institutions municipales et provinciales comparées.*

Digitized by Google

aucune société ne peut vivre librement. Nous avons montré que partout, il y a des droits individuels à défendre, que ces droits doivent être protégés par des pouvoirs qui ne peuvent être que les pouvoirs locaux.

Toute nation qui n'a pas quelque chose d'analogue, nous ne disons pas d'identique ni même d'équivalent, au Canton suisse, à l'État américain ; toute nation chez qui la province ou le département et les autres circonscriptions locales ne sont pas fortement constituées, est une nation sans vie, sans énergie et condamnée à subir l'omnipotence de l'État.

Nous ne pouvons exposer ici un plan d'organisation locale, ni les réformes qui nous semblent nécessaires[1] ; nous dirons seulement quels principes nous paraissent devoir présider à ces réformes.

Le premier, c'est de remettre entre les mains des pouvoirs locaux, sous le contrôle de l'état, l'administration de tous les intérêts dont la centralisation n'est pas indispensable à l'unité nationale. Le second, c'est de diviser l'action administrative entre le plus grand nombre possible de citoyens.

Sans doute, depuis cinquante ans, nos lois ont permis à des assemblées communales et départementales élues, de délibérer sur les affaires locales, et même d'en régler un certain nombre ; mais l'action, c'est-à-dire la vie, est restée, au moins dans le département, entre les mains du pouvoir central ;

[1] Nous l'avons fait dans le volume cité plus haut.

Digitized by Google

dans la commune, elle est confiée à un seul homme. Presque aucune autre nation de l'Europe ne connaît une organisation semblable. Il ne faut pas confondre avec nos maires, les bourgmestres de la Hollande et de la Belgique qui ne peuvent agir qu'avec l'assistance du collège échevinal; ou le *Magistrat* de la commune allemande qui, dans la plupart des cas, est un pouvoir collectif. L'unité du pouvoir exécutif communal était également inconnu en France, avant que le despotisme de l'an VIII n'eût introduit dans nos institutions une nouveauté à son image.

La concentration de tous les services de la commune, dans les mains d'un seul, est mauvaise à tous les points de vue. Elle oblige à demander, à un homme généralement peu instruit dans nos petites localités, les connaissances d'un architecte pour bâtir des maisons d'école, des églises, des mairies; celles d'un ingénieur, pour faire des routes; celles d'un instituteur, pour surveiller l'école primaire; celles d'un légiste, pour exécuter de nombreuses prescriptions de la loi, pour juger certains délits, etc. Les maires succombent sous cette tâche, et on en conclut que les communes sont incapables de s'administrer. La seule conclusion qu'il en faudrait tirer, c'est que la loi leur impose un ouvrage au-dessus des forces d'un seul homme.

Dans les autres pays, chaque membre du pouvoir exécutif communal ne dirige qu'un service spécial, celui qui répond le mieux à ses aptitudes et à son expérience. Le plus souvent même, chaque partie de

Digitized by Google

l'administration est confiée à des commissions exécutives.

La maxime formulée par Rœderer en l'an VIII : délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul, est inconnue aux nations libres, et à nous-mêmes dans le gouvernement parlementaire. Le pouvoir exécutif central n'est, qu'en apparence, confié à un seul ; il appartient, en réalité, à un conseil de ministres responsables.

Un second inconvénient du système inspiré par la maxime de Rœderer est, qu'un très petit nombre de citoyens prennent part à l'administration active. La nation ne peut faire son éducation politique; les vertus sociales, telles que la capacité, l'activité, le dévouement, et le patriotisme lui-même, ne peuvent se développer. Ce système produit la haine d'une autorité exercée par en haut et que les citoyens n'apprendront à respecter qu'en l'exerçant eux-mêmes ; il met obstacle à la formation d'une classe d'hommes expérimentés dans la conduite des affaires, jouissant de l'estime et de la confiance publiques par les services qu'ils ont rendus à la société, pouvant exercer une influence bienfaisante sur la direction du suffrage universel. Ce système entretient encore l'animosité entre les différentes classes, en les isolant, en les empêchant de se rencontrer dans un même dévouement au bien public; il a la plus funeste influence sur le gouvernement parlementaire qu'il rend impossible, en refusant à une nation toutes les conditions nécessaires au jeu régulier de ce gouvernement.

Digitized by Google

Lorsque nous serons en possession de véritables libertés locales, lorsqu'en France le self-government aura remplacé le gouvernement bureaucratique, alors la vie politique circulera partout; le dévouement, l'activité, remplaceront l'indifférence et la paresse; nous verrons notre tempérament lui-même se transformer. Alors, remplir un devoir public ne sera plus une corvée, dont nous cherchons à nous débarrasser sur un fonctionnaire; nous réclamerons l'accomplissement de ce devoir, comme un droit. Alors nous comprendrons que l'utilité des pouvoirs locaux n'est pas moins grande que celle du pouvoir central; alors, nous saurons que ces pouvoirs ne doivent pas rester isolés, sans défense, et qu'ils doivent être sauvegardés par une institution spéciale. Alors, le Sénat deviendra, aux yeux du pays, un des rouages les plus importants de la constitution, et il acquerra cette autorité dont il jouit aux Etats-Unis et en Suisse.

C'est la Hollande, cette vieille terre de la liberté, qui, la première, a montré que la solution trouvée par les Etats-Unis d'Amérique est applicable aux pays unitaires. Sa constitution divise le pouvoir législatif en deux chambres; elle fait élire les membres de l'une par le suffrage direct exercé proportionnellement à la population; et l'autre, par les assemblés provinciales. La Suède a suivi cet exemple; sa loi du 27 juin 1866 attribue l'élection de la première chambre aux assemblées provinciales et aux conseils municipaux des villes ayant plus de 25 mille habitants.

Digitized by Google

En 1875, la France est entrée dans la même voie, en l'élargissant. Le collège électoral du Sénat y est formé des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et d'un délégué de chaque conseil municipal. Le projet de loi, déposé en août 1884, sur le bureau du Sénat, tient compte du nombre des conseillers municipaux des communes, pour augmenter le nombre des délégués, qui s'élèveraient environ à 60 mille au lieu de 40 mille.

Cette réforme est-elle bonne, est-elle nécessaire?

Aux États-Unis, le Sénat est nommé par un collège formé de cinq mille électeurs seulement, pour une population de 30 millions d'habitants. Malgré ce petit nombre, « en Amérique le sénat est populaire. Ce-
» pendant l'Amérique est une démocratie, je dirai
» même une démocratie beaucoup plus complète que
» la nôtre, car si la véritable démocratie est celle où les
» citoyens prennent le gouvernement à leur charge et
» font eux-mêmes leurs affaires, nous ne pouvons sup-
» porter la comparaison[1]. »

Il semblerait qu'un collège sénatorial composé de 40 mille électeurs devrait être suffisant en France; mais l'ignorance, où nous a laissés et où nous laisse encore une centralisation exagérée, a fait croire et surtout a permis de faire croire que notre Sénat est le produit d'une élection restreinte; qu'il a quelque rapport avec les Sénats de la monarchie !.. 331 députés ont accepté, de bonne volonté ou contraints, le man-

[1] Ed. Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, t. III, p. 374.

Digitized by Google

dat de reviser la constitution et particulièrement de reviser le Sénat.

Un gouvernement est obligé de tenir compte de l'état d'esprit de la nation qu'il dirige; il doit faire la part du feu; c'est ce qu'on a proposé de faire dans le projet de loi que nous avons mentionné.

Ce projet a l'inconvénient grave d'effacer un des caractères les plus importants du collège sénatorial actuel. Il fait disparaître l'égalité de représentation de toutes les communes, petites ou grandes; il obscurcit cette idée capitale que la plus petite commune a le même droit que la plus grande ville à défendre sa personnalité et son existence propre. La petite commune et la grande ville doivent être représentées sur le pied d'égalité dans le collège sénatorial, par la même raison que le prolétaire et le millionnaire sont égaux devant l'urne qui nomme les députés.

Ce projet de loi a un autre défaut; il réduit la part d'influence, déjà si minime, des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement, dans l'élection sénatoriale. Cette part devrait être cependant très importante, car il est certain que les meilleures garanties de capacité se rencontrent chez ces élus du suffrage universel. Enfin, il faut se rappeler que le Sénat ne doit pas être seulement le grand conseil des communes, suivant l'expression de Gambetta; il doit être le grand conseil de tous les corps locaux; les libertés des départements ne sont pas moins nécessaires que celles des communes pour ranimer la vie politique en France.

Digitized by Google

Mais ce projet respecte la nature du mode électoral adopté par la loi de 1875 et, à ce point de vue, nous ne pouvons que l'approuver. Il repousse le suffrage universel direct, et le suffrage universel au second degré en dehors des conseils municipaux. Là est le fond du débat.

Avec le suffrage universel direct, il serait impossible à la majorité des électeurs de comprendre pourquoi ils nommeraient deux assemblées pour exprimer la volonté d'une nation, volonté qui serait unique à ce moment-là. C'est alors qu'on n'aurait pas de peine à démontrer à un peuple épris de la logique, que le sénat serait un rouage superflu, inutile, et n'ayant d'autre résultat que de faire obstacle au progrès; l'argument de Sieyès, qu'une seule volonté ne doit avoir qu'une seule représentation, serait irréfutable.

Si l'on admettait le système que les deux chambres ne se renouvelleraient pas en même temps, il est facile de voir que toute division du pouvoir législatif manquerait de base. La chambre la plus anciennement élue devrait nécessairement se soumettre à celle qui exprimerait la volonté la plus récente de la nation. On peut faire comprendre au suffrage universel qu'il y a deux intérêts opposés et cependant nécessaires dans la société, et qu'il faut deux pouvoirs pour les sauvegarder; il le comprendra le jour où les deux pouvoirs rempliront leur mission sous ses yeux. Mais, ce qu'il ne comprendra jamais, c'est qu'il doit, de propos délibéré, opposer sa volonté d'hier à sa volonté d'aujourd'hui. Ce raisonnement est à la portée de

Digitized by Google

quelques savants, mais non de la masse des électeurs. Aussi, le système de l'élection du Sénat par le suffrage universel direct conduit-il logiquement et fatalement à l'unité du pouvoir législatif, à l'abolition du Sénat.

On a proposé de faire nommer cette chambre par le suffrage universel à deux degrés, en dehors des conseils municipaux; il s'agit de choisir entre un vote au second degré, que nous appellerons *spécial,* parce qu'il nomme des électeurs ayant une mission spéciale, et le vote au second degré, par des délégués déjà nommés pour une autre fonction, et que nous appellerons le vote au second degré communal.

Stuart-Mill a montré les inconvénients du vote au second degré spécial. Ce mode ne peut avoir d'autre avantage que de *filtrer,* pour ainsi dire, le suffrage populaire, en faisant nommer les plus capables pour composer un corps intermédiaire entre ce suffrage et la personne à élire. Il faut alors supposer que l'électeur du premier degré ne se préoccupera que de nommer, comme électeur intermédiaire, le plus capable et le plus digne. « Ceci implique un zèle pour ce qui » est bien en soi, un principe habituel de devoirs pour » l'amour du devoir, qui ne peut se rencontrer que » chez des personnes assez cultivées, lesquelles prou- » vent, par cela même, qu'elles sont dignes d'exercer » le pouvoir électoral sous sa forme directe[1]. »

Aussi l'hypothèse, dont parle Stuart-Mill, ne se réa-

[1] Stuart-Mill, *Le gouvernement représentatif,* chapitre IX.

Digitized by Google

lisera pas; le vote au second degré spécial aboutira partout à faire nommer les électeurs intermédiaires, à cause de leurs opinions politiques et non à cause de leur mérite. De plus, il aboutira au mandat impératif; c'est ce qui est arrivé aux États-Unis pour l'élection du Président de la république. En théorie, l'élection est indirecte, mais en fait les électeurs intermédiaires sont toujours choisis sous la condition expresse de voter pour un candidat présidentiel déterminé. Il en serait de même, avec le vote au second degré spécial pour l'élection des sénateurs. Les électeurs intermédiaires devraient prendre l'engagement de voter pour un candidat sénatorial désigné d'avance.

On comprend le mandat impératif aux États-Unis, où de larges libertés locales et l'exercice du gouvernement populaire ont, depuis un siècle, développé l'aptitude politique; où les citoyens se réunissent, à tout instant, sur la place publique de la commune et dans des Conventions comptant des milliers de personnes; dans un pays où les citoyens, par centaines de mille, ont puisé la connaissance des affaires et l'habitude de se décider par soi-même. On comprend le mandat impératif en Hongrie, lorsque des milliers de Magyars venaient, de tous les points du Comitat, prendre part à l'élection des députés et discuter publiquement les lois à faire voter par la Diète, ainsi que les candidats à nommer. Dans ces conditions, il est logique que la majorité des électeurs, dûment constatée par un vote à mains levées et préalable, impose sa volonté.

Mais en France, où les citoyens se bornent à dépo

Digitized by Google

ser un bulletin dans une urne, de temps à autre; où l'administration directe des affaires de la commune est fermée à la presque totalité des habitants; où l'initiative personnelle est rare; où les électeurs se laissent mener par des comités d'hommes ardents et sans mandat, souvent moins nombreux que les conseils municipaux, et presque toujours moins dignes; dans ces conditions, le mandat impératif ne sera plus le mandat de la majorité, mais celui d'un petit nombre. L'élection sénatoriale serait donc entièrement faussée.

Si le fait que nous redoutons ne se produisait pas, si les électeurs du premier degré choisissaient les plus dignes, s'ils *filtraient* le suffrage universel, une autre conséquence fâcheuse ne tarderait pas à se produire. On verrait bientôt quel est le danger de mettre en présence le suffrage universel direct et le suffrage universel spécial. Le premier verrait dans le second une sorte d'aristocratie mettant obstacle à sa volonté, et il le ferait bientôt disparaître, ainsi que le Sénat, qui en serait le produit. Ce danger ne peut être évité que si le corps des électeurs intermédiaires représente quelque chose de nécessaire à la vie politique, ainsi qu'il arrive pour les conseils municipaux. Ce corps-là, on ne peut le faire disparaître.

Stuart-Mill a raison : « Le cas où l'élection à deux » degrés opère bien, c'est celui où les électeurs ne » sont pas choisis uniquement comme électeurs, » mais ont d'autres fonctions importantes. »

Mais, dit-on, les élections municipales prendront un caractère politique; on nommera les conseillers

Digitized by Google

en vue des élections sénatoriales, et les affaires de la commune en souffriront. Sans doute, cet inconvénient pourra se manifester; tout système a ses inconvénients, et la seule manière de raisonner juste, c'est de faire la différence entre les avantages et les inconvénients des différentes solutions. d'une question. L'inconvénient de mêler la politique aux élections municipales sera bien atténué par l'intérêt que les habitants de la commune ont à nommer ceux qui seront les plus capables de gérer les intérêts locaux; intérêts qui se confondent presque avec les intérêts personnels des électeurs. Dans les élections municipales, le mandat local sera toujours le principal pour la grande masse des électeurs, et le mandat politique sera toujours l'accessoire.

Il est un élément que nous voudrions voir disparaître du collège sénatorial, ce sont les députés. Ils sont, comme nous l'avons montré, les représentants de l'unité nationale et de la centralisation; ils ne doivent pas plus participer à l'élection des sénateurs, qu'ils ne devraient faire partie des conseils de département. Le même homme ne peut exercer utilement deux mandats opposés, celui de défendre la centralisation et celui de défendre la décentralisation. Il y a incompatibilité, parce qu'il y a antagonisme entre les deux intérêts qu'il s'agit de sauvegarder.

Le nouveau projet de loi propose de supprimer à l'avenir les sénateurs inamovibles; ils seraient remplacés par soixante-quinze sénateurs nommés pour neuf ans, à la majorité des suffrages, par les deux

Digitized by Google

chambres formant un seul collège, mais procédant au vote dans deux assemblées distinctes.

Ce mode d'élection nous paraît avoir un double inconvénient. D'abord, il remet l'élection des sénateurs inamovibles entre les mains de la Chambre des députés qui, par nature, représente un intérêt opposé à celui que le Sénat est chargé de défendre. Ce dernier corps deviendrait moins propre à remplir sa mission, puisqu'il verrait s'amoindrir son caractère distinctif.

En second lieu, ce mode d'élection amènerait des conflits qui deviendraient violents, parce qu'il s'agirait de questions de personnes et parce que le Sénat comprendrait que le caractère même qui le spécifie et qui est sa raison d'être se trouverait en danger. Il faut ajouter que les conflits qui s'élèvent entre les deux chambres ne peuvent être résolus d'une manière certaine que par la nation, à l'époque où elle est consultée, et que les sénateurs inamovibles peuvent y mettre obstacle.

En présence de ces difficultés, il n'y a que deux partis à prendre : ou conserver le mode actuel de nomination des soixante-quinze sénateurs inamovibles; ou les supprimer complètement, et faire nommer tous les membres du Sénat par le même collège électoral.

Les défenseurs des sénateurs inamovibles font valoir que beaucoup d'hommes distingués, illustres même, dans les sciences, les lettres, les arts, dans les grandes administrations, ne peuvent arriver à la notabilité locale nécessaire pour s'attirer le suffrage des élec-

Digitized by Google

teurs. Le fait est exact; il tient à notre centralisation qui concentre toutes les illustrations à Paris et qui par conséquent rompt leurs relations avec les électeurs; il tient ensuite à ce que notre système politique n'admet qu'un petit nombre de citoyens à prendre part à l'action administrative, et surcharge ceux qui en sont chargés, d'un travail qui absorbe tous leurs instants. Dans ces conditions, les hommes dont la vie est vouée à l'étude restent en dehors des affaires publiques.

Nous avons indiqué le remède; nous avons montré aussi que l'arrivée au Sénat des illustrations scientifiques et littéraires était moins nécessaire qu'on ne le croit. Nous pensons que tous les sénateurs doivent être nommés par un même collège électoral composé des représentants des pouvoirs locaux.

Digitized by Google

CHAPITRE III

LES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1875 RÉPONDENT AUX DIVERSES CONDITIONS DU PROBLÈME

Nous rappellerons les conditions auxquelles doit répondre la division du pouvoir législatif :

1° Convenir aux Sociétés démocratiques;

2° Sortir de la vie sociale elle-même; n'avoir rien de factice;

3° Représenter des intérêts distincts et d'une égale importance;

4° Concilier et défendre les deux intérêts essentiels et antagonistes de la Société.

Nous allons montrer que la division du pouvoir législatif, telle qu'elle existe en France, répond à toutes ces conditions et qu'elle seule y répond.

§ 1. — *La division du pouvoir législatif doit convenir aux sociétés démocratiques.*

Cette proposition n'a pas besoin d'être démontrée. Notre système actuel répond à cette condition. Le

Digitized by Google

suffrage *communal* à deux degrés n'établit aucune inégalité, aucune classe particulière au sein de la Société; tous les citoyens restent égaux, soit pour l'élection de la chambre des députés, soit pour l'élection du Sénat; il ne porte pas atteinte au suffrage universel, puisque c'est ce suffrage qui élit dans les deux cas. On n'a pu formuler aucun raisonnement sérieux pour appuyer cette allégation que le Sénat est le produit d'un vote restreint; on s'est contenté de jouer sur les mots; ce vote est en effet restreint au second degré, mais il est universel au premier qui est l'origine du second.

Deux autres systèmes proposés pour l'élection du Sénat : le suffrage universel direct, et le suffrage spécial à deux degrés, sont aussi conformes aux principes démocratiques; mais ce que nous tenons à constater, c'est que, sous ce rapport, ils ne l'emportent pas sur le système adopté par notre constitution.

Il importe de réfuter une objection qui a été ainsi présentée par Stuart-Mill : « Si l'une des deux chambres est démocratique, l'autre sera naturellement constituée en vue de mettre un frein à la démocratie[1]. » Pour y répondre, il est nécessaire de préciser ce que l'on doit entendre par mettre un frein à la démocratie.

Dans son sens absolu, la démocratie est le gouvernement du peuple; elle n'est réalisée d'une manière complète que par le gouvernement direct, tel qu'on

[1] *Le gouvernement représentatif*, 1 vol. in-18, p. 277.

Digitized by Google

le pratiquait à Athènes, au temps de Périclès. L'assemblée du peuple, portant le nom d'*Ecclèsia*, faisait la loi, nommait pour un an ou même pour moins de temps les magistrats chargés du pouvoir exécutif, et elle exerçait le pouvoir judiciaire dans les *Hèliaia* ou sections entre lesquelles on répartissait les citoyens par le sort[1]. C'était la confusion de tous les pouvoirs dans la même main ; c'était le règne de l'arbitraire et du despotisme. Athènes en est morte.

Tout ce qui s'oppose à l'exercice direct des trois pouvoirs met un frein à la démocratie; or, le gouvernement représentatif s'oppose à cet exercice direct, puisqu'il est un gouvernement d'*élus*, de *choisis;* puisqu'il n'est plus le gouvernement de la foule. Une chambre de députés nommés par le suffrage universel est donc un frein à la démocratie; rejeter le Sénat, parce qu'il s'oppose à la démocratie pure, conduit à rejeter le gouvernement représentatif tout entier, y compris la chambre des députés. La question : faut-il mettre un frein à la démocratie, est mal posée ; elle rappelle l'époque où on voulait la modérer par des forces qui lui étaient étrangères et supérieures ; par une chambre de pairs héréditaires, ou nommés à vie par le roi. La véritable question est celle-ci : la démocratie doit-elle se mettre un frein à elle-même ? C'est comme si l'on demandait: un peuple doit-il céder à toutes les volontés que lui suggèrent ses émotions, ses colères,

[1] V. George Perrot. *Essai sur le droit public d'Athènes ;* page 220 et 243.

Digitized by Google

ou ses enthousiasmes; ou bien doit-il prendre des précautions contre ses sentiments irréfléchis ? La réponse ne semble pas douteuse.

Si chaque individu interroge son expérience, il s'aperçoit combien il est dangereux pour lui de céder aux impressions de tous les instants; il apprend que ses volontés peuvent être passagères, et même funestes. Les peuples ont les mêmes qualités et les mêmes défauts que les individus qui les composent; leurs volontés peuvent aussi être dues à des réactions violentes, à des enthousiasmes subits; il faut leur laisser le temps de se refroidir, afin de savoir si elles sont durables et conformes à la raison.

Ce n'est pas au moment où il est agité violemment qu'un peuple prendra des précautions contre sa volonté; il doit le faire quand il est de sang-froid; c'est alors qu'il peut se dire : Je veux que, le jour où je serai agité par un évènement qui m'ôterait le calme et la raison, je sois obligé, avant de prendre une décision définitive, de me conformer à une procédure que je vais organiser, et qui mettra un frein à ma volonté d'un moment.

Mais la démocratie ne doit pas se modérer par un moyen sur lequel elle n'a plus ensuite d'action, ainsi qu'elle l'a fait, en France, en 1802 et en 1852; le remède serait pire que le mal. Elle doit se modérer par des moyens sur lesquels elle garde une influence constante, quoique cette influence ne puisse s'exercer que conformément à la constitution.

C'est dans l'exercice même de sa volonté, que la

Digitized by Google

démocratie doit trouver son frein et sa limite. D'abord en remplaçant le gouvernement direct par le gouvernement représentatif; en choisissant des mandataires pour voter les lois, pour les faire exécuter et pour les interpréter. Puis en opposant l'une à l'autre ses deux volontés, parce qu'elles sont également nécessaires, et en les personnifiant dans deux pouvoirs, indépendants, non de la nation, mais l'un de l'autre.

La démocratie exerce une action permanente sur les freins qu'elle s'impose à elle-même, par le renouvellement fréquent des mandats qu'elle confie ; elle s'assure ainsi de l'obéissance à sa volonté.

§ 2. — *La division du pouvoir législatif doit sortir de la vie sociale elle-même, et n'avoir rien de factice.*

En politique, tout ce qui est factice est faux et entraîne de fâcheuses conséquences; tout ce qui ne sort pas de la vie sociale elle-même, tout ce qui est fabriqué de main d'homme, est destiné à disparaître promptement, sous les attaques des partis. Dans le passé, la division du pouvoir législatif a persisté pendant des siècles, parce qu'elle reposait sur un principe social. La Société était partagée en aristocratie et en peuple ; il était naturel de faire représenter, par deux chambres, les deux parties de cette Société. Mais l'inégalité sociale a disparu ; il est donc nécessaire de trouver une nouvelle base de la division du pouvoir

Digitized by Google

législatif, et une base qui, comme l'ancienne, sorte de l'organisation sociale elle-même.

Quoique la Société ne se partage plus en aristocratie et en peuple, elle est encore divisée par un antagonisme fondamental, par celui de l'individu et de l'État, de l'autorité et de la liberté, de la tradition et du progrès. Cet antagonisme pénètre la Société bien plus profondément que l'antagonisme de classes; il n'est pas, comme lui, le produit d'un accident, la conséquence de l'asservissement d'un peuple par un autre; il naît avec la Société et ne cessera qu'avec elle.

Notre division du pouvoir législatif n'est ni factice, ni empirique; elle répond aux deux principes, aux deux intérêts qui se rencontrent dans la Société, et elle repose sur un fait plus universel encore que la division de la Société en aristocratie et en plèbe, sur la distinction des pouvoirs locaux et du pouvoir central, sur leur coexistence chez tous les peuples. Ce fait sort de la nature même des choses, puisqu'à l'instant où la Société se forme, l'antagonisme se pose entre la portion de liberté que l'individu aliène et celle qu'il veut conserver. C'est dans la commune, dans la province, que l'individu peut puiser la force et l'énergie qui lui permettront de garder son indépendance. Sans les libertés locales il serait, au sein des vastes sociétés modernes, comme un atome dans l'univers. La distinction des pouvoirs locaux et du pouvoir central est la condition nécessaire de la liberté; elle persistera toujours, à moins que la liberté

Digitized by Google

et la civilisation ne disparaissent de la surface de la terre.

Les lois constitutionnelles de 1875 ont donc eu raison de prendre cette distinction pour principe de la division du pouvoir législatif. Ni le suffrage universel direct, ni le suffrage à deux degrés spécial, ne fournissent un principe social sur lequel on puisse fonder un Sénat solide.

§ 3. — *Les deux chambres doivent représenter des intérêts distincts et d'une égale importance.*

L'individu et l'Etat sont les deux facteurs du progrès; facteurs aussi importants l'un que l'autre, puisque si l'individu est sans *vertu,* l'État lui-même est sans force. Nous avons montré que la civilisation est née et qu'elle se développe par une suite d'actions réciproques et incessantes de l'État sur l'individu et de l'individu sur l'État; c'est par l'initiative individuelle que les sciences, les arts, les lettres et les institutions politiques elles-mêmes progressent. L'histoire nous montre à quel degré d'asservissement et d'abaissement, les nations arrivent lorsque diminue l'influence de l'individu sur les institutions et sur le mouvement de la Société.

Il faut se rappeler que l'individu est tout à la fois le but de la Société et l'un des facteurs du progrès,

Digitized by Google

et que l'État n'est que facteur; l'intérêt individuel est donc le plus important des deux. Si l'intérêt de l'État est représenté par un pouvoir constitutionnel spécial, à plus forte raison l'intérêt individuel doit l'être aussi.

L'expérience a montré que partout où l'on a chargé l'État de faire l'éducation de l'individu, on n'a recolté qu'inexpérience et faiblesse, l'Etat fût-il animé des meilleures intentions. Pour atteindre sa force, l'individu doit se développer lui-même, en se heurtant aux obstacles qui se trouvent devant lui; c'est en les surmontant qu'il trouvera l'accroissement de ses facultés.

Notre division du pouvoir législatif produira le développement parallèle de l'individu et de l'État, le perfectionnement réciproque de l'un par l'autre. Ce but ne peut être atteint en dehors du suffrage à deux degrés communal; il ne peut être atteint même par le suffrage à deux degrés spécial, puisque celui-ci ne fournit pas une représentation et une défense aux droits de l'individu.

§ 4. — *La division du pouvoir législatif doit concilier et défendre les deux principes essentiels et antagonistes de la Société.*

Notre division du pouvoir législatif maintient en équilibre les deux forces qui tendent sans cesse à devenir dominantes et excessives dans la Société.

Chez des nations de plusieurs millions d'âmes, il faut à l'État une immense armée de soldats pour

Digitized by Google

défendre le pays ; il lui faut une immense armée de fonctionnaires pour gérer d'immenses intérêts communs ; il lui faut un immense budget pour remplir toutes ses fonctions. Il possède donc une immense force. Autrefois, cette force de l'État était limitée par de vrais pouvoirs possédés par l'aristocratie, par les provinces et par les villes. Aujourd'hui, les murailles des villes et les châteaux seigneuriaux ne sont plus, quand ils existent, que des monuments archéologiques. Qui donc limitera le pouvoir de l'État ?

Au XVIIIe siècle, alors que tous les pouvoirs dont nous venons de parler avaient disparu, le despotisme était, dit-on, limité en France par des chansons. Ce n'est plus par des chansons, mais par quelque chose de semblable que l'Etat doit être limité de nos jours ; c'est par l'opinion publique. Comment peut se former une opinion publique tout à la fois réglée, modérée et assez forte pour arrêter la tendance de l'Etat vers l'omnipotence, et pour forcer le gouvernement à marcher dans la voie désirée par la nation ?

C'est un résultat que nous avons rarement atteint ; la plupart de nos gouvernements se sont imposés malgré nous ; il est vrai qu'ils ont été renversés par la force de l'opinion publique, ou plutôt par la force d'une capitale dont la puissance est due à l'excès même de la centralisation. La centralisation périt par son excès ; ce n'est pas un remède qu'elle porte en elle, c'est un germe de mort pour la Société. On a voulu à tort lui appliquer le maxime : *similia similibus curantur.*

Digitized by Google

Le problème a été résolu en Angleterre. Là, pas plus qu'ailleurs, le pays ne s'est réservé de force matérielle pour défendre ses droits. Le Comté, la paroisse, n'ont aucune force armée à leur disposition; mais les libertés locales, par l'incessante activité qu'elles réclament du citoyen, ont produit un double résultat.

D'abord, l'individu y vit dans une atmosphère de liberté, depuis l'instant de sa naissance; il y puise une indomptable énergie. Il y a, dans ce pays, une force latente, invisible, mais puissante et invincible, parce qu'elle est dans tous les cœurs. Le gouvernement sent qu'il serait brisé comme verre s'il s'y heurtait. Le second résultat, c'est que l'opinion publique secondée par cette force invincible oblige le gouvernement à marcher dans la voie qu'elle lui indique et l'empêche d'avoir même l'idée de substituer sa volonté à celle du pays.

En France, pendant 300 ans, nous avons respiré le despotisme ou la centralisation. Nous vivons encore dans une atmosphère d'autoritarisme; nous rêvons d'un gouvernement assez fort pour faire disparaître nos contradicteurs et nos adversaires. Nos gouvernements ont été faits à notre image, ils ont aussi rêvé d'omnipotence et d'absolutisme et, pour mettre tout le monde d'accord, ils ont pensé que le meilleur moyen était de s'emparer de la liberté de tout le monde. Nous ne nous sommes réveillés de notre apathie que lorsque l'oppression devenait trop accablante; par ailleurs, nous avons vécu dans l'indifférence et dans

Digitized by Google

l'inertie. C'est à coups de révolutions que nous avons empêché notre liberté de disparaître.

Une division du pouvoir législatif, dans laquelle un des pouvoirs de l'État est chargé de défendre les libertés locales, préparera le développement d'une opinion publique fondée sur l'énergie individuelle, et assez puissante pour ôter à tout gouvernement la tentation de vouloir conduire le pays contre sa volonté.

Cette division concilie, en outre, l'autorité et la liberté, l'unité et l'indépendance, la tradition et le progrès. L'expérience et le raisonnement s'accordent pour montrer qu'une assemblée, élue directement et proportionnellement à la population, réprésente la nation dans son ensemble, dans son unité ; c'est l'assemblée nationale par excellence. Il en est de même, à plus forte raison, lorsque cette assemblée est élue par le suffrage universel ; devant l'égalité des suffrages, toute distinction entre les différentes parties du pays tend à cesser, l'unité tend à devenir absolue. C'est à ce piont de vue qu'elle examine les questions, qu'elle fait les lois. Elle voit les choses de haut, elle part de ce principe que l'intérêt général prime tout, doit l'emporter sur tout. L'intérêt particulier disparaît devant elle.

Ce point de vue est juste, sans aucun doute, puisque c'est lui seul qui fait l'unité, qui constitue la Société ; mais s'il reste isolé, il conduit à l'écrasement des intérêts particuliers, de ceux des individus, des communes, des départements ; il peut rendre la Société inhabitable.

Digitized by Google

Une chambre, émanant de l'élection directe, personnifie de plus, la volonté générale, l'autorité, le pouvoir de l'État. On a vu cependant des assemblées, quoique sorties de cette élection, être animées de l'esprit libéral; mais dans quelles circonstances? Lorsque le pays était violemment agité par une revendication de la liberté, ou au lendemain d'une révolution faite contre un pouvoir oppresseur. Dans les temps ordinaires, la chambre des députés revient à sa tendance ordinaire qui est d'augmenter la puissance de l'état et de renforcer le principe d'autorité.

Un Sénat élu par les assemblées locales représente aussi la nation, surtout si ces assemblées sortent du suffrage universel; mais il la représente en tant qu'il est composé de diverses parties. Il sera animé du même esprit que les corps qui l'ont élu, c'est-à-dire de l'esprit de liberté; son esprit sera bien différent de celui des sénats dont les membres sont nommés par le chef de l'État, et qui représentent l'autorité dont ils émanent.

Si chacune des deux chambres personnifiait exclusivement l'autorité ou la liberté, l'unité ou l'indépendance, toute conciliation serait impossible; la lutte qui s'engagerait se terminerait par la défaite de l'un des deux pouvoirs. C'est ce qui arriverait si ces deux pouvoirs avaient une origine réellement différente; mais lorsque le sénat et la chambre des députés sont nommés par les mêmes électeurs, quoique par des modes divers d'élection, les deux chambres représentent la même société considérée sous ses deux aspects.

Digitized by Google

Les assemblées locales ne sont pas animées d'un esprit exclusivement local. Elles sont nommées par les électeurs qui élisent l'Assemblée nationale, et par conséquent elles participent à l'esprit national comme le sénat lui-même. D'autre part, les électeurs qui nomment la chambre étant les mêmes que ceux qui élisent les assemblées locales, la chambre ne sera pas exclusivement pénétrée de l'esprit d'unité et d'autorité.

C'est la simultanéité, dans les deux chambres, de l'esprit d'unité et de l'esprit de liberté, c'est la prédominance de l'un d'eux dans chaque chambre, qui rendront la conciliation possible, et qui produiront l'équilibre des deux principes et des deux intérêts. De cet équilibre naîtront l'unité et l'autorité au degré où elles sont bonnes, où elles se concilient avec la liberté.

La division du pouvoir législatif, telle qu'elle est établie en Hollande, en Suède et en France, produit aussi la conciliation du progrès et de la tradition. Le progrès ne peut se faire par des changements brusques, car un édifice politique se compose de plusieurs pièces que le temps a adaptées les unes aux autres, qui se soutiennent mutuellement et dont aucune ne peut être changée brusquement, sans que l'édifice tout entier n'en soit ébranlé. C'est en modifiant successivement, mais lentement, les diverses parties d'une constitution, en les tenant constamment en rapport d'harmonie les unes avec les autres, qu'on arrive à en conserver l'équilibre et à rendre la constitution durable. Ce procédé est employé par les Anglais depuis des siècles.

Digitized by Google

En France, les évènements nous ont portés à croire que le progrès devait se faire par changements radicaux. Après la destruction de nos institutions par la royauté, après la disparition de nos États généraux et provinciaux, de nos libertés municipales, tout était à refaire en 1789. On n'avait conservé du passé que ce qui était mauvais : la division de la nation en trois ordres séparés par des distinctions honorifiques plus odieuses que les distinctions politiques; on avait étendu à toutes les classes de la nation le système féodal, dont le caractère distinctif est l'hérédité des fonctions publiques. Tout était devenu héréditaire, tout était privilège, justice, finance, droit de bourgeoisie, administration des villes, corporations ouvrières.

Il était impossible de continuer ni le despotisme, ni le privilège; les hommes de 89 se virent donc obligés de rompre avec le passé, ou plutôt avec le présent; car en remontant quelques siècles plus haut, ils aperçurent des institutions dont ils eurent la sagesse de s'inspirer pour l'organisation des départements et des communes. C'est la liberté qui est ancienne et le despotisme qui est nouveau, dit avec raison Mme de Staël.

De ce que l'assemblée de 89 se trouvait obligée de créer une constitution presque de toutes pièces, on aurait tort de conclure que le progrès politique doit procéder par brusques changements; on aurait tort d'ériger en doctrine générale ce qui était accidentel.

La théorie ne put apprendre aux constituants ce que l'expérience seule enseigne, savoir, que le pro-

Digitized by Google

blème politique consiste à équilibrer deux forces opposées; elle leur enseigna le contraire, ce qui nous a conduits à une série de révolutions. Les mouvements violents vers le progrès ont amené des réactions ; le parti conservateur a tenté de mettre obstacle au progrès et n'a fait que provoquer de nouvelles réactions violentes. En voyant que les réformes étaient ordinairement accompagnées de révolutions, on en a conclu qu'elles sont dues aux révolutions et qu'elles ne peuvent s'opérer que par des changements radicaux.

C'est à peine si, depuis quelques années, nous avons commencé d'acquérir quelques-unes des conditions nécessaires au progrès calme et continu. Nous sentons que beaucoup de choses nous manquent encore et nous avons hâte de les posséder, quoique nous ne sachions guère en quoi elles consistent. Notre inexpérience n'a pas cessé, bien qu'elle ait diminué; nous croyons toujours volontiers que les réformes doivent et peuvent se faire sans délai, aussitôt que nous en avons reconnu l'utilité; ou aussitôt que le suffrage universel a paru en exprimer le désir.

Voir les défauts de nos sociétés, voir les maux auxquels il serait utile de remédier, est facile; mais l'expérience apprend qu'en réformant un abus on tombe souvent dans un autre; que ce danger est même presque inévitable, puisqu'on ne peut passer que d'un principe à un autre qui lui est opposé, et que chacun de ces deux principes a son excès et ses inconvénients. Trouver les moyens de guérir certains maux, sans tomber dans les maux contraires, c'est là la difficulté.

Digitized by Google

Ce qui prouve combien cette difficulté est grande, c'est que ceux mêmes qui demandent des réformes radicales et immédiates sont en complet désaccord entre eux, sur les réformes et sur le moyen de les accomplir.

De la prépondérance de la théorie dans notre politique, il est résulté un esprit de radicalisme, qui n'est pas propre à un seul parti, mais que l'on retrouve chez tous. Ce n'est pas le suffrage universel direct qui nous en guérira.

Buckle[1] montre combien les gouvernements du passé ont été ignorants, comment ils ont presque toujours été des obstacles à la marche en avant; il montre aussi que de nos jours le progrès a consisté, le plus souvent, à détruire les lois que ces gouvernements avaient promulguées et à rentrer dans les voies naturelles dont ces lois avaient fait sortir la société.

Mais, dit-on, aujourd'hui les gouvernements sont animés de meilleures intentions; ils sont savants et ils veulent le progrès. Nous répondrons qu'avec tous ces éléments de succès, ils peuvent être aussi dangereux que ceux du passé; aujourd'hui le danger n'est plus de s'arrêter ni même de marcher trop lentement. L'amour du progrès peut facilement mener les gouvernements, appuyés sur le suffrage universel, à la précipitation. Le but de la politique n'est pas de faire disparaître subitement toutes les imperfections de la société, parce qu'avec l'ignorance humaine, ce système

[1] *Histoire de la civilisation* (Traduction Baillot), t. 1, p. 307.

Digitized by Google

conduit fatalement à l'utopie et à des réactions violentes. Ce but, c'est de travailler constamment, sans relâche, mais expérimentalement, à corriger ces imperfections.

Le seul moyen de régulariser le mouvement et d'atteindre au progrès continu et réglé, c'est de modérer un pouvoir qui représente la hardiesse, par un autre qui représente la prudence; une chambre qui représente principalement le progrès, par une autre qui représente spécialement la tradition.

Une assemblée élue par le suffrage universel direct représente le progrès, mais avec une tendance à la précipitation. Les électeurs qui la nomment appartiennent en majorité aux classes qui manquent de beaucoup de choses, à celles qui ont le plus de besoins à satisfaire; ils choisiront volontiers les candidats qui leur promettront beaucoup, fût-ce même l'impossible.

Il faut ajouter qu'une assemblée qui se renouvelle souvent, est élue sous l'influence des réactions que subit l'opinion publique; on peut d'autant plus craindre une fréquente mutation des lois, que les lois pourront bien n'avoir été votées qu'au point de vue exclusif qui dominait au moment de leur discussion. Produit d'une émotion, elles seront emportées par une émotion contraire. Si le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le conseil des ministres est nommé uniquement par cette chambre, il ne pourra résister à aucune de ses volontés, à aucun de ses désirs, même à ceux qui sont les moins réfléchis.

Digitized by Google

Un Sénat élu par les assemblées locales représente l'esprit de tradition; ces assemblées se composent en général d'hommes arrivés à une certaine situation par leur travail et par leur capacité; l'esprit de conservation se développe chez eux. De plus, l'esprit local est conservateur par intérêt et par habitude. Dans les communes, dans les petites villes, on voit clairement comment les changements brusques peuvent amener la ruine, là où sont l'aisance et la richesse; il suffit quelquefois du déplacement d'une route ou d'un marché. L'esprit local s'attache aussi à ce qui est, par souvenir et par habitude; tout changement à ce que l'on a l'habitude de voir depuis son enfance emporte comme un morceau de l'existence. Il serait illogique de conclure, de ce que la tradition a pour excès la routine, qu'il faut supprimer la tradition. Toute chose a son excès, même la vertu; il faut empêcher l'excès de la tradition et non la détruire. Notre Sénat est animé de l'esprit de tradition, mais non d'une manière exclusive, puisque les électeurs qui le nomment, au premier degré, sont les mêmes que ceux qui élisent la chambre des députés. Également, celle-ci n'est pas exclusivement animée de l'esprit de mouvement, puisque les électeurs qui la nomment sont ceux qui élisent les conseils locaux.

En résumé, les deux assemblées élues par les mêmes électeurs, mais par des modes d'élection différents, représentent les deux grands intérêts, les deux volontés principales d'une nation; elles ne les représentent pas d'une manière exclusive, mais seulement d'une ma-

Digitized by Google

nière spéciale. Il en résulte la conciliation des principes dont l'antagonisme, à l'état aigu, produit les révolutions et dont l'équilibre est la cause du progrès.

§ 5. — *Des autres avantages de la division du pouvoir législatif établie en 1875.*

Aux avantages que nous venons de passer en revue, il faut en ajouter d'autres très importants.

Le Sénat, en défendant la tradition, arrête l'instabilité des lois et maintient l'esprit de suite dans la politique. Cet esprit est particulièrement nécessaire dans les relations avec les puissances étrangères, une nation dont la politique est vacillante ne trouvera jamais d'alliances sérieuses au dehors.

La division du pouvoir législatif établie en 1875 est la seule qui permette au chef de l'État de remplir le rôle qui lui est propre dans le gouvernement parlementaire. Ce rôle ne consiste plus à gouverner, à diriger une nation, à lui imposer sa volonté, par la force ou par l'adresse; mais à maintenir l'équilibre des deux volontés de la nation, à empêcher que l'une d'elles n'opprime l'autre. C'est cette fonction qu'exercent la reine d'Angleterre, le roi de Hollande et le roi de Belgique. Lorsqu'ils croient que la chambre des députés ne représente plus la volonté du pays, ils dissolvent cette chambre et facilitent ainsi l'arrivée de la nouvelle volonté.

Aux États-Unis d'Amérique, en Suisse et en

Digitized by Google

Norwège, on n'a pas admis la dissolution du Parlement, mais on n'y trouve pas non plus la responsabilité ministérielle. La séparation des pouvoirs y est complète. Mais le gouvernement parlementaire, dans lequel on a fait entrer la responsabilité des ministres, entraîne le droit de dissolution, à moins de recourir à des élections annuelles, ce qui ne tarderait pas à lasser les électeurs et à rendre les travaux parlementaires impossibles.

En France, la loi du 25 février 1875 donne au président de la République le droit de dissoudre la chambre des députés, et par conséquent de demander au pays quelle est sa volonté à un moment donné; les auteurs de cette loi ont ajouté que le Président ne pourrait exercer ce droit sans l'assentiment du sénat. Ils paraissent avoir prévu qu'une dissolution pourrait être le prélude d'un coup d'état, même quand le chef du pouvoir exécutif est assisté d'un ministère responsable. Notre histoire prouve que leur crainte était fondée; toute responsabilité ministérielle cesse quand un coup d'état réussit, et quand il manque, on en est quitte pour descendre du pouvoir.

D'ailleurs, notre constitution ne pouvait suivre la tradition anglaise qui accorde aux ministres, et au chef de l'état, le droit de dissoudre la chambre des communes. Il serait absurde d'exiger d'un ministère qu'il demandât à une chambre héréditaire l'autorisation de consulter le pays; mais en France les deux chambres sortent de l'élection; chacune d'elles exprime l'une des volontés du pays et c'est au non de l'une de

Digitized by Google

ces volontés que le Sénat jugera s'il doit accorder le de dissolution.

Il est donc conforme à la logique de donner à ce corps le droit de départager l'antagonisme qui se sera élevé entre le ministère et la chambre des députés. Si le sénat est du même avis que celle-ci, il refusera la dissolution, et il aura raison, car il sera très probable que le ministère se trompe. Si le Sénat est d'un avis opposé à celui de la chambre, il pourra accorder la dissolution, car il y aura des probabilités pour que le ministère ait raison de consulter le pays.

La loi de 1875 nous paraît avoir donné à la question du droit de dissolution, la solution qui convient lorsque la responsabilité ministérielle existe et que le sénat sort de l'élection.

Mais il faut remarquer que cette solution serait beaucoup moins bonne avec un Sénat élu par le suffrage universel ou par un suffrage spécial à deux degrés. Dans le premier cas, on n'aperçoit pas sur quel principe le Sénat pourrait s'appuyer pour demander la dissolution d'une chambre qui a la même origine que lui. Il en serait de même d'un Sénat élu par un suffrage spécial à deux degrés. S'il était nommé en vertu de mandats impératifs, il ne diffèrerait pas de la chambre; s'il était élu sans mandats impératifs, il resterait toujours constant qu'on ne pourrait découvrir en vertu de quel principe il prétendrait juger la chambre, puisqu'il ne représenterait aucun principe particulier.

Digitized by Google

Seule, la division du pouvoir législatif, établie par les lois de 1875, donne le moyen, de procéder utilement à la nomination du président de la République.

Si le président était élu par le suffrage universel, on aboutirait un jour ou l'autre à un coup d'état. Un système, sans danger aux États-Unis, est inapplicable là où le chef de l'État dispose d'une force aussi colossale que celle qu'il possède en France; là où des traditions séculaires ont conservé des partisans aux gouvernements du passé.

Si le Président était nommé par une chambre unique, il n'aurait aucune indépendance, il serait exposé sans cesse à être révoqué, la chambre pouvant défaire le lendemain ce qu'elle aurait fait la veille; toute séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif disparaîtrait. On serait sur le chemin qui conduit à l'arbitraire, surtout dans un pays comme la France, où le pouvoir judiciaire est nommé par le pouvoir exécutif et en dépend entièrement pour l'avancement.

Nous avons montré qu'un Sénat élu par un suffrage spécial à deux degrés, différerait peu de la chambre des députés, parce qu'il sortirait du mandat impératif; les inconvénients de la nomination du président de la République par une chambre unique se reproduiraient donc.

Un congrès formé de deux chambres nommées, l'une par le suffrage universel direct, et l'autre par le suffrage communal à deux degrés, assure au chef de

Digitized by Google

l'État une indépendance indispensable à ses fonctions. Il lui donne, de plus, ce caractère mixte que les Américains ont tenu à donner au président de leur république; il en fait le représentant impartial et le conciliateur des deux intérêts sociaux et des deux volontés du pays.

Digitized by Google

CHAPITRE IV

ATTRIBUTIONS DES DEUX CHAMBRES

Les attributions des deux chambres doivent être égales, mais non identiques; leurs origines différentes emportent pour chacune d'elles un rôle spécial, dans le vote des lois et principalement dans le vote des lois de finances.

§ 1. — *Rôle spécial des deux chambres dans le vote des lois ordinaires.*

Toute question qui se pose devant le pouvoir législatif a deux faces; la solution doit donc tenir compte de deux intérêts opposés. Ce que nous avons dit précédemment fait comprendre quels sont ces intérêts, quelle est l'importance et la nécessité de les concilier. Une loi n'est bonne que si elle leur donne satisfaction dans une juste mesure; elle doit porter la trace de deux volontés opposées, comme si deux lois différentes se trouvaient fondues en une seule.

Notre division du pouvoir législatif est essentiellement propre à l'examen des deux faces de chaque question. La chambre des députés l'examinera spécia-

Digitized by Google

lement au point de vue de l'unité, de l'autorité, du progrès; le Sénat la discutera spécialement au point de vue des libertés locales, et par conséquent de la liberté individuelle elle-même; il l'étudiera aussi au point de vue de la tradition. De ces examens, faits par des pouvoirs égaux, naîtront des concessions, des rapprochements, qui donneront satisfaction aux deux points de vue. Sans l'égalité des deux pouvoirs législatifs, il n'y aurait pas de concession de la part du plus fort. Dans le système de la démocratie représentative, lorsque les chambres sont élues par les mêmes électeurs, quoique par des modes différents, elles ont le même droit, elles sont égales en puissance, il ne doit y avoir entre elles aucune différence dans la discussion des lois, ni dans le droit d'y apporter des amendements; c'est la nation qui est chargée de trancher les conflits.

Toute loi qui ne porte pas l'empreinte des deux volontés de la Société, qui ne concilie pas ses deux intérêts opposés, ne pourra durer, parce qu'elle froissera un de ces deux intérêts nécessaires, parce qu'elle provoquera une réaction qui l'emportera.

§ 2. — *Rôle spécial des deux chambres dans le vote du budget.*

Nous avons exposé le dissentiment qui se manifesta en 1876, entre le Sénat et la Chambre des députés, sur l'interprétation de l'article 8 de la loi constitutionnelle qui règle, en France, le vote du budget.

Digitized by Google

La chambre avait rejeté un crédit affecté au traitement des aumôniers militaires créés par la loi du 20 mai 1874. En 1883, un fait analogue se produisit; la chambre des députés supprima une partie des crédits affectés aux bourses des séminaires, en violation de la loi de Ventôse an XII, qui veut que des sommes convenables soient portées au budget pour l'entretien de ces bourses. C'était prendre le droit d'abroger une loi en supprimant des crédits nécessaires à son exécution; c'était supprimer l'article de la constitution qui déclare que le concours des deux chambres est nécessaire pour l'exercice du pouvoir législatif.

Les défenseurs de ces décisions de la Chambre prétendirent qu'elles devaient être définitives, attendu que le mot *votées* de l'article 8 emporte le sens d'une décision sans appel; ils s'appuyèrent sur cette raison, que l'inégalité des deux chambres, en matière de finances, est dans la tradition du régime représentatif; qu'en principe, le Sénat n'a pas le droit de modifier le vote de la Chambre sur cette matière.

Si l'on s'était borné à dire que cette inégalité, se trouve dans la tradition du régime représentatif de plusieurs pays, par exemple dans celle de l'Angleterre où ce régime est né, on aurait eu raison. Mais les Etats-Unis montrent que le gouvernement représentatif peut avoir une tradition contraire, parce que les conditions de ce gouvernement peuvent changer. Elles changent notamment lorsqu'à la place d'un Sénat héréditaire, on met un Sénat élu par les électeurs qui élisent aussi l'autre Chambre.

Digitized by Google

Un Sénat héréditaire, ou nommé à vie, ne représente par la masse des contribuables; il ne saurait donc avoir le droit d'établir un impôt, ni même d'en déterminer la quotité. Si on lui accorde le droit de rejeter en bloc une loi de finances, c'est en vertu de ses attributions de revision des lois, et parce qu'on suppose qu'il n'en usera que dans des cas exceptionnels. Mais il serait difficile de comprendre qu'un Sénat élu fût réduit, en matière de finances, au même rôle que les Sénats nommés sans la participation de la nation.

A la Chambre des députés on soutint que, d'après la loi de 1875, la Chambre haute, en matière de dépenses et d'impôts, n'a que le droit de repousser l'ensemble du budget s'il est inconstitutionnel, ou le droit de faire des remontrances sous forme d'objections et de vœux. Le Sénat prétendait, au contraire, qu'il a les mêmes droits que la Chambre des députés en matière de finances, avec cette seule différence que le budget doit être présenté d'abord à la Chambre des députés et voté par elle.

Quand il s'agit des lois ordinaires, le conflit entre les deux Chambres peut se résoudre par un appel à la nation, soit en vertu du droit de dissolution dont est investi le Sénat conjointement avec le chef de l'Etat, soit en vertu du renouvellement de la Chambre des députés à l'époque fixée par la Constitution; soit, enfin, en vertu du renouvellement du Sénat lui-même. En général, le vote des lois ordinaires n'est pas d'une importance telle qu'un délai de quelques

Digitized by Google

mois ou même de quelques années ne puisse être supporté par le pays. Mais il n'en est pas de même des lois de finances; on pense en France que si le budget n'est pas voté avant l'expiration de l'année, le gouvernement n'a plus le droit de lever les impôts, que tous les services de l'État sont désorganisés, à moins qu'on n'ait recours au vote de douzièmes provisoires.

Les auteurs de la loi du 25 février 1875 ont cru éviter cette fâcheuse extrémité et le conflit insoluble qui pourrait naître entre deux Chambres armées de pouvoirs égaux, en donnant à la Chambre des députés le droit d'initiative en matière de finances, et au Sénat, le droit d'amendement seulement. Tel nous paraît être le but qu'il se sont proposé. Mais l'article 8 est resté obscur parce que ses auteurs, devant la difficulté de distinguer le droit d'initiative du droit d'amendement, se sont bornés à une formule vague empruntée à d'autres Constitutions.

De là des dissentiments qui ont été tranchés en fait, lors de la discussion de 1876, mais qui ne l'ont pas été en droit. La Chambre adopta deux des crédits rétablis par le Sénat, et le Sénat vota sans discussion le budget ainsi modifié.

En présence d'un texte de loi incomplet, obscur, et qui donne lieu à des interprétations diverses, il est permis de chercher quelle est l'interprétation la plus conforme à la nature des choses et à la raison. C'est ce que font les jurisconsultes et les magistrats en matière de droit civil; c'est ce que nous allons essayer de faire en matière de droit politique.

Digitized by Google

Rappelons le texte de la loi de 1875 : (Art. 8.) « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des » députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être, en premier » lieu, présentées à la Chambre des députés et votées » par elle. » Cet article paraît clair, cependant il a donné lieu à des difficultés qu'on n'a pu résoudre, parceque la question a été mal posée. Son interprétation ne doit pas être cherchée dans les pays qui admettent un Sénat héréditaire ou un Sénat nommé à vie par le chef de l'État; mais bien chez ceux qui ont un Sénat élu par la nation.

La Constitution belge dit : (Art. 27) « l'initiative » appartient à chacune des trois branches du pouvoir » législatif. Néanmoins, toute loi relative aux recettes » et aux dépenses de l'Etat, au contingent de l'armée, » doit d'abord être votée par la Chambre des représentants. » En Belgique, comme en France, on s'est demandé si le Sénat a la faculté d'amender les projets de loi relatifs aux recettes et aux dépenses de l'État. La question s'était posée devant la Commission de législature qui prépara le projet de Constitution belge; elle fut résolue par 9 voix contre 5 en faveur du droit d'amendement pour le Sénat; l'article présenté, en ce sens, fut adopté par le Congrès[1]. « Le texte et l'esprit de la Constitution se réunis- » sent donc en faveur de l'opinion qui accorde au » Sénat, d'une manière absolue et même en ma-

[1] Huyttens, *Discussion du congrès national*, t. IV, p. 70.

Digitized by Google

» tière de milice et d'impôts, le droit d'amender les » projets qui lui sont transmis par l'autre.[1]. »

Nous pensons que notre loi du 25 février 1875, doit recevoir la même interprétation; que la restriction mise dans la constitution belge par le mot *néanmoins* et dans la Constitution française, par le mot *toutefois*, porte uniquement sur le droit d'initiative, droit qui est important et qui le serait encore bien davantage si l'on adoptait un projet que nous exposerons plus loin.

C'est dans ce sens que la Constitution américaine a résolu la question; l'article 1er de la section 7 est ainsi conçu : « Tout bill pour la levée des impôts doit prendre » naissance dans la chambre des représentants, mais » le sénat peut y concourir par voie d'amendement, » comme pour les autres bills. »

Lors de la discussion de cette constitution, le texte proposé d'abord à la Convention de Philadelphie, portait que tous les bills de finances, tant de recettes que de dépenses, passeraient en premier lieu par la Chambre. La Convention ne maintint cette priorité que pour les bills de recettes (*raising revenue*); l'usage seul veut que les bills de dépenses (*appropriating-money*) soient présentés d'abord à la Chambre des représentants.

Le Sénat américain use largement du droit d'amender les bills de finances que lui envoie la Chambre. Voici comment s'opère l'accord : une commission mixte,

[1] Thonissen, *La constitution belge*, 1 vol. in-8°, page 158, 3e édit. 1879.

Digitized by Google

composée de trois députés et de trois sénateurs, examine les amendements, les discute, et propose une transaction qui est soumise, avec son rapport, aux deux branches du congrès. En général, cette transaction est acceptée sans discussion par les Chambres. Si cependant des modifications y sont faites par l'une d'elles, une nouvelle commission mixte est immédiatement nommée, et comme le délai pour le vote du budget arrive à sa fin, cette seconde transaction est aussitôt votée.

Une discussion qui eut lieu en 1871 est propre à éclairer le texte de la Constitution américaine. La Chambre des représentants avait voté la suppression des droits de douane perçus sur les houilles, le sel, le thé, et le café. Le Sénat proposa un changement complet de ce bill; il substitua l'abolition de l'income-tax au dégrèvement du charbon et du sel. Etait-ce là se conformer au texte de la Constitution? Cette question amène à une autre qui est quelquefois très difficile à résoudre : quelle est la différence entre le droit d'amendement et le droit d'initiative? Si un amendement fait autre chose que changer les proportions d'une taxe, s'il change la base même de cette taxe, il n'y a plus simple amendement, il y a initiative, il y a nouveau projet. Aussi, la Chambre des représentants, en recevant ce bill sénatorial, et sans vouloir le repousser par la question préalable, résolut de le regarder comme une proposition nouvelle et de lui faire subir toutes les formes de la procédure parlementaire. M. Dawes, le rapporteur, rappela la raison

Digitized by Google

qui privait le sénat de l'initiative en matière fiscale; cette raison est que le sénat, n'étant pas élu proportionnellement à la population, ne représente qu'imparfaitement, au point de vue des charges publiques, les groupes de citoyens qui le nomment.

Au fond de ce débat, il y avait un dissentiment économique; le Sénat était protectioniste et voulait frapper de taxes les marchandises étrangères; la Chambre était libre-échangiste et voulait les en affranchir. L'income-tax fut maintenu, mais la Chambre consentit un tarif douanier de 10 p. °/₀ sur les laines.

Nous croyons qu'en France, comme en Belgique, comme aux États-Unis, le Sénat possède le droit d'amender toutes les lois de finances, mais qu'il ne possède pas celui d'initiative; que son droit d'amendement ne va pas jusqu'à pouvoir modifier les bases d'une loi de finances votée par la Chambre, ou changer l'affectation d'un crédit. La raison est celle qui fut donnée par M. Dawes : Le Sénat, en vertu du principe qui en fait le représentant des libertés locales, ne peut être nommé proportionnellement à la population; il ne représente donc pas exactement les contribuables au point de vue des impôts qu'ils sont appelés à fournir.

La discussion qui eut lieu en 1876, dans le Parlement français, pourrait faire croire qu'une interprétation semblable a été donnée à notre article 8. Gambetta disait : « Toutes les fois que deux Chambres » ont coexisté (en France), l'initiative en matière » d'impôt et de dépense a appartenu à la Chambre

Digitized by Google

» basse... La Chambre des députés a toujours été la » Chambre des contribuables... La Chambre haute » n'a, à aucun degré, l'initiative des dépenses. » Mais la suite de ce discours prouve que Gambetta déniait au Sénat bien plus que le droit d'initiative, il lui déniait même le droit d'amendement. Il ne lui reconnaissait que le droit de refuser l'ensemble, du budget ou de faire des remontrances. Il soutint que c'était le seul moyen d'éviter un conflit insoluble.

Nous pensons qu'il existe un autre moyen; nous en emprunterons le principe à la méthode suivie par les Anglais dans le vote de leur budget.

« Le budget soumis annuellement au vote du Par- » lement diffère essentiellement de ce qu'en France » on désigne sous le même nom. Il est loin de com- » prendre, en effet, l'universalité des recettes et des » dépenses. Les impôts qui ont une base fixe et un « caractère permanent, et ce sont les plus nombreux » et les plus productifs, alimentent, avec le produit « du domaine et des postes, *le fonds consolidé,* c'est- » à-dire la réunion des subsides *permanents* mis à la » disposition du gouvernement, pour faire marcher » les services publics. De ce nombre sont l'impôt » foncier, le timbre, les impôts sur la drèche, sur le » sucre, sur le tabac, les vins, les spiritueux, etc. » Lorsque le produit d'un impôt a été assigné au » *fonds consolidé,* cet impôt devient et reste obliga » toire; il n'est plus soumis au vote du Parlement, » et il ne peut être ni modifié ni supprimé, que par

Digitized by Google

» un acte législatif spécial, auquel les deux Chambres » et la Couronne concourent également[1]. »

Ainsi la plus grande partie du budget reste permanente. Les recettes et les dépenses des services publics sont considérées eomme obligatoires et comme votées pour un nombre indéterminé d'années; elles restent fixées jusqu'à ce que le Parlement en ait décidé autrement.

Sur quoi porte donc le vote annuel du budget? D'abord sur le *Muting-bill* en vertu duquel le souverain exige l'obéissance des soldats et des marins. C'est accessoirement que ce bill détermine le nombre des soldats et des marins que le gouvernement entretiendra sous les armes. Si le Muting-bill n'était pas voté, les soldats et les marins pourraient refuser d'obéir à leurs chefs et le gouvernement resterait sans force pour les y contraindre.

Le vote annuel du budget porte encore sur les sommes variables mises à la disposition du *Comité pour le gouvernement local*; par exemple sur les subventions à accorder aux écoles, aux établissements de bienfaisance, aux travaux d'utilité publique. Il faut se souvenir qu'en Angleterre, les écoles, les établissements de bienfaisance, et même les travaux publics sont conflés à l'initiative locale ou privée. Il n'y a pas de ministre des travaux publics. Depuis quelques années, le Parlement vote des sommes assez

[1] Cucheval-Clarigny. *Le Sénat et le vote du budget. Revue des Deux-Mondes*, 1er novembre 1876.

Digitized by Google

considérables pour les services locaux ; un *Comité pour le gouvernement local* a été chargé d'en surveiller l'emploi. Enfin, les frais de perception des impôts ayant été trouvés exagérés, le Parlement a décidé, depuis quelques années, qu'ils seraient soumis à son examen et à son vote.

Toutes ces dépenses variables sont réglées par voie de *résolutions*, dans la Chambre des communes formée en Comité de voies et moyens; elles peuvent donner lieu à des critiques, fournir aux députés l'occasion de réclamer des réformes dans la perception des impôts ou dans les services locaux. Toutes ces résolutions sont ensuite récapitulées dans un *Bill d'appropriation* qui est soumis au Parlement. mais simplement pour la forme, car il n'est même pas imprimé pour être présenté à la Chambre des communes[1]. On peut donc dire, d'une manière générale qu'en Angleterre le budget est permanent et que ce budget permanent ne donne lieu à aucune discussion.

Mais il est certains impôts qui doivent venir en aide au *fonds consolidé* pour payer les dépenses, et ces impôts peuvent varier chaque année. Ce sont par exemple : l'impôt sur le revenu, les droits de douane, etc. Les changements que les ministres proposent d'y faire sont soumis au Parlement. « L'exposé » que fait le chancelier de l'échiquier des proposi- » tions du gouvernement, quant à ces impôts, des » augmentations qu'il demande ou des réductions et

[1] Cucheval-Clarigny, *ibidem*, p. 206.

Digitized by Google

» des suppressions dont il prend l'initiative, est le » grand évènement financier de chaque session... » Ce sont ces bills, ayant pour objet d'imposer, » de modifier, ou de supprimer certaines percep- » tions, qui sont désignés spécialement sous l'appel- » lation de *Money-bills* et qui sont un sujet de con- » troverse entre les deux Chambres[1]. »

Il ne faut pas oublier qu'en Angleterre, aucnn député n'a le droit d'initiative en matière d'impôts, et que par conséquent la Chambre des communes elle-même ne le possède pas. C'est le ministre seul qui l'exerce.

Ainsi, la discussion annuelle porte seulement sur les modifications que le ministre propose de faire subir au budget précédent. « Il ne peut être touché à » aucune des charges, à aucune des ressources du » fonds consolidé, autrement que par un acte spécial » du Parlement, au regard duquel la Chambre des » lords a toute liberté d'action. Propose-t-on d'aug- » menter ou d'abolir l'impôt foncier (*land-tax*), si » les lords s'y opposent, les choses demeurent en » l'état. Propose-t-on de supprimer un des juges » d'une cour, ou un fonctionnaire civil, si les lords » s'y opposent, la fonction est maintenue et le traite- » ment continue à être payé[1]. »

Nous sommes loin du droit d'initiative absolue auquel prétend la Chambre des députés en France et

[1] Cucheval-Clarigny, *ibidem*, p. 207.
[1] Cucheval-Clarigny, *ibidem*, p. 208.

Digitized by Google

en d'autres pays. Les Anglais ont compris que ce droit d'initiative absolue, en matière financière, pourrait conduire à l'abrogation de lois existantes et même à celle de la Constitution, par la seule Chambre des communes; il lui ont refusé ce droit. Ils ont une plus longue expérience constitutionnelle qu'aucun autre peuple, nous pensons donc qu'il est bon de mettre à profit cette expérience, et nous proposerons, pour le vote de notre budget, une méthode analogue à celle qu'ils emploient. Nous demandons qu'un budget régulièrement voté soit considéré comme permanent aussi longtemps qu'il n'aura pas été modifié avec le concours des deux Chambres. La loi de finances qui l'a réglé porte avec raison le nom de loi; elle ne peut donc, pas plus que les autres, être abrogée ni modifiée sans le consentement du Pouvoir législatif tout entier.

Si l'on admet qu'un budget régulièrement voté par le Parlement, soit permanent, si on en fait le point de départ du droit d'initiative en matière financière, on verra bien des difficultés s'aplanir. Le conflit entre les deux Chambres ne disparaîtra pas; il est, comme nous l'avons montré, la raison même de la division du pouvoir législatif, mais il cesse d'avoir une gravité redoutable. Prenons l'exemple de 1876 : La Chambre des députés a refusé de voter des crédits précédemment inscrits au budget, tels que ceux pour les bourses des séminaires ou pour le traitement des desservants de la campagne. Le Sénat refuse d'adopter ces réductions et le temps manque pour que le conflit

Digitized by Google

cesse avant la fin de l'année. Dans ces circonstances, le budget de l'année précédente reste comme loi de finances; les impôts continuent de se lever et les dépenses de se faire en vertu de cette loi; il est inutile de voter des douzièmes provisoires pour assurer les services publics.

Mais dira-t-on : Vous enlevez à la Chambre le droit qui est regardé comme le palladium de toutes les libertés, celui de voter les impôts chaque année et qui lui donne le pouvoir d'arrêter toute tentative de violation de la Constitution.

Nous ne retirons ce droit à la Chambre, que pour le donner au Parlement tout entier. S'il est nécessaire de s'opposer à un coup d'État, le Parlement pourra abroger la loi de finances, comme il a pu la voter, et le Gouvernement prévaricateur restera sans ressources.

Dans ce système, le droit d'initiative est défini, parce qu'il a un point de départ fixe, il devient le droit de proposer des modifications au budget précédent, à celui qui a été reconnu nécessaire pour assurer le bon fonctionnement des services publics organisés par les lois. Il peut s'exercer par des augmentations ou par des diminutions, mais il ne le peut qu'avec le concours du Sénat qui jugera si la diminution ne rend pas impossible l'exécution d'une loi, ou si l'augmentation ne compromet pas le crédit de l'État. Le droit d'amendement devient le droit d'accepter ou de refuser ces modifications. C'est le système que pratique l'Angleterre, en ce qui touche le fonds consolidé.

Digitized by Google

Mais, objectera-t-on, le droit d'initiative se réduit alors à un simple droit de priorité, tel que le définissait M. J. Simon dans la discussion de 1876 : « La » Constitution dit seulement que la Chambre des » députés votera la première et que le Sénat votera » le second. » Nous répondrons que ce droit de voter le premier est considérable. Lorsqu'une Chambre de députés, élue librement par le suffrage universel représentant la société considérée dans son unité, déclare que les besoins de l'État, qu'elle est chargée spécialement de représenter, exigent que tel crédit soit augmenté, le Sénat, même celui qui est élu comme le nôtre par le pays tout entier, y regardera à deux fois avant de rejeter l'augmentation demandée. Il ne le fera que dans des circonstances exceptionnelles. Quant au droit, qu'on lui reconnaît en général, de rejeter l'ensemble du budget, nous le lui refusons comme exorbitant et destructeur de tout Gouvernement; on n'a été conduit à le lui reconaître que faute d'avoir trouvé la véritable solution de la question.

Ce que nous proposons ne diffère, de ce qui se pratique en Angleterre, que sur un point. Nous avons vu que la question de savoir si la Chambre des lords pouvait modifier les augmentations ou les diminutions apportées par la Chambre des communes aux impôts qui sont en dehors du *fonds consolidé*, était restée litigieuse. La nation s'est ouvertement prononcée contre la prétention de la haute Chambre, et avec raison, puisque cette Chambre ne sort pas de l'élection. Mais il n'en est pas de même dans les pays où, comme en France, le Sénat est élu par

Digitized by Google

le suffrage universel. Dans ces pays, les modifications aux recettes et aux dépenses, dont l'initiative appartient à la Chambre, doivent être contrôlées par le Sénat, qui a le droit de les discuter, comme il a celui de discuter toutes les lois, au point de vue spécial qu'il est chargé de représenter. Les deux points de vue étant égaux en importance, les deux corps chargés de les défendre doivent avoir une égale autorité pour les discuter et pour les voter.

Les origines différentes des deux Assemblées indiquent dans quel esprit le budget sera voté par chacune d'elles. La Chambre des députés, représentant spécialement le progrès et le pouvoir de l'Etat, cherchera à satisfaire un grand nombre de désirs ; elle s'engagera facilement dans des entreprises nouvelles et de longue durée, sans trop s'inquiéter si les recettes correspondront toujours aux dépenses. Sous cette influence, on verra le budget augmenter avec une vitesse inquiétante. Le Sénat, représentant spécialement la tradition et les intérêts locaux, examinera et amendera le budget à leur point de vue, et par conséquent au point de vue de la modération et de l'économie dans les dépenses de l'État. Une loi de finances, comme toutes les autres lois, n'est bonne que si elle a été discutée sous ses deux faces, c'est-à-dire en regard des deux intérêts de la société.

Nous demandons à exposer quelques idées personnelles à ce sujet. Nous savons que ces idées ont peu de chance d'être accueillies pour l'instant, mais des circonstances plus favorables pour elles peuvent se

Digitized by Google

présenter, nous pensons donc qu'il est utile de les faire connaître.

Nous proposons de diviser les dépenses publiques en deux parties distinctes :. en Budget général et en Budget local. Le premier se composerait des recettes affectées aux besoins de l'Etat; le second comprendrait les subventions accordées aux communes et aux départements: pour les chemins, pour les écoles, pour les mairies, pour les églises, et pour les secours de toute nature.

La Chambre des députés, représentant la société considérée dans son ensemble, doit avoir seule l'initiative des lois de finances relatives aux besoins de l'Etat; elle seule est juge de ces besoins et des sommes qui leur sont nécessaires; c'est donc elle qui doit, en principe, répartir les fonds du budget général, ministère par ministère, chapitre par chapitre, article par article.

Dans le système que nous proposons, le Sénat n'aurait pas le droit de modifier les sommes affectées à une dépense de l'Etat, à moins que les sommes précédemment votées n'eussent été augmentées ou diminuées par la Chambre des députés. Dans le cas où le crédit précédent aurait été diminué, le Sénat examinerait si cette diminution ne mettrait pas obstacle à l'exécution de lois existantes; mais, en dehors de ce fait, il ne pourrait relever le montant de ce crédit. Dans le cas où la Chambre aurait, au contraire, augmenté les sommes affectées à un service, le Sénat aurait le droit de discuter un changement,

Digitized by Google

qui peut entraîner une augmentation des impôts. Si l'on a dit avec raison que les taxes locales peuvent tarir les ressources de l'Etat, il est tout aussi vrai de soutenir que les impôts perçus au profit de l'État peuvent tarir la source des taxes locales; ce qui ne serait pas moins désastreux Le Sénat, chargé de la défense des intérêts locaux, doit pouvoir discuter et amender les augmentations de crédit démandées pour les besoins de l'État; nous lui donnons donc un droit d'amendement dans les limites des crédits votés précédemment.

Voici maintenant quelles seraient les prérogatives du Sénat en matière financière: le Sénat aurait seul l'initiative de toutes les lois concernant les taxes locales, les emprunts, les octrois, les biens communaux et départementaux, les modifications dans la circonscription des communes, etc; il aurait seul l'initiative des lois qui accordent des subventions pour les intérêts locaux; il déterminerait chaque année la répartition, entre les départements, des sommes qui figureraient au Budget local. Il exercerait ainsi une haute tutelle législative sur les dépenses communales et départementales. Ces dépenses se sont élevées, en 1877, à 676 millions pour les communes, et, en 1881, à 314 millions pour les départements.

La Chambre des députés ne pourrait changer cette répartition des subventions de l'État, que dans les limites fixées par le budget précédent. Elle ne pourrait apporter aucun changement aux taxes locales, à moins qu'elles n'aient été, tout d'abord, augmentées

Digitized by Google

ou diminuées par le Sénat, et dans la mesure des taxes fixées antérieurement.

Les conflits que cette organisation ferait naître se résoudraient sans difficultés. Le Sénat aurait besoin de la Chambre pour modifier le budget local; la Chambre aurait besoin du Sénat pour modifier le budget général. Les deux assemblées se feraient nécessairement des concessions pour arriver à un accord. D'ailleurs l'assemblée qui n'agirait pas avec sagesse, en porterait la responsabilité devant l'opinion publique et devant les électeurs.

Nous proposons donc de modifier ainsi qu'il suit l'article 8 de la loi du 25 février 1875 :

Il sera fait une division des dépenses publiques en budget général et en budget local; le premier comprendra toutes les dépenses nécessaires aux intérêts généraux du pays; le second se composera de celles qui sont affectées aux intérêts locaux.

Les lois de finances concernant les dépenses de l'État devront être votées, d'abord, par la Chambre des députés. Le Sénat ne pourra y apporter de changements que dans le cas où les recettes et les dépenses auront été modifiées par la Chambre des députés; ces changements ne pourront excéder la mesure de ce qui rétablira l'état de choses précédent.

Toutes les lois de finances qui concernent les départements et les communes seront votées d'abord par le Sénat. La Chambre des députés ne pourra y apporter de changements que si les dépenses et les taxes ont été modifiées par le Sénat. Dans ce cas, la

Digitized by Google

Chambre pourra amender le budget local, dans la mesure qui rétablira l'état de choses précédent.

Ce projet ne change pas le droit actuel de la Chambre, d'apporter tous les ans au budget de l'État les modifications qu'elle juge convenable ; il ne modifie le droit actuel du Sénat, en ce qui concerne ce budget, que dans l'hypothèse où les crédits et les dépenses ont été diminuées ; il définit exactement le droit d'initiative; il partage, entre les deux Chambres, ce droit que la Constitution dénie entièrement au Sénat. Si notre projet le refuse au Sénat, en ce qui concerne les taxes et les dépenses de l'État, en revanche, il lui donne, vis-à-vis des finances locales, des droits égaux à ceux que possède la Chambre vis-à-vis des finances de l'État.

Les droits des deux Chambres seraient, non pas identiques, mais d'une égale valeur ; leurs attributions en matière financière, seraient conformes aux principes qui président à la nomination de chacune d'elles et aux intérêts spéciaux qu'elles sont chargées de défendre.

§ 3. — *Mise en accusation du Président de la République et des Ministres.*

En France, en Angleterre, en Italie, en Espagne et en Portugal, les ministres mis en accusation par la Chambre sont jugés par le Sénat. Aux États-Unis, en Suède, en Belgique, en Hollande, ils sont jugés par une haute Cour de justice.

La Chambre des députés émanant directement du

Digitized by Google

pays représente la vigilance; elle a le soin de veiller à la garde de la Constitution. Mais comme elle est animée de toutes les émotions populaires, cette vigilance peut se changer en une méfiance, qui ne voit partout que complots et attentats. La Chambre des députés ne peut donc être chargée de juger les ministres accusés d'attentat contre la sûreté de l'État. Le jugement doit en être donné au Sénat, moins exposé qu'elle aux contre-coups violents de l'opinion publique.

En divers pays, particulièrement aux États-Unis, on a même pensé que toute Assemblée politique est impropre à constituer un tribunal; qu'elle peut manquer de l'impartialité nécessaire à cette fonction. La Constitution américaine traite d'une manière générale de la responsabilité des fonctionnaires; elle comprend parmi les fonctionnaires, les ministres et même le président de la République. Elle a suivi une voie ouverte par l'Angleterre où, depuis la révolution de 1688, les ministres, qui ont encouru la réprobation du Parlement, sont simplement renvoyés du Pouvoir par un vote de la Chambre des communes. La section 3 de l'article 1er porte : « Le » Sénat seul aura le pouvoir de mettre en jugement » tous les fonctionnaires publics. Quand la mise en » jugement pèsera sur le président des États-Unis, » le chef de la justice présidera, et nul ne pourra » être déclaré coupable qu'à la majorité des deux » tiers des membres présents. La peine, dans le cas » de mise en accusation de fonctionnaires publics, » ne pourra aller au delà de la perte de la charge

Digitized by Google

» ou de la prononciation contre lui d'incapacité de
» posséder, dans les États-Unis, aucune fonction
» impliquant honneur ou confiance. Mais la partie
» déclarée coupable pourra néanmoins être mise en
» accusation, jugée, condamnée et punie des peines
» portées par la loi. »

Si l'accusé a commis un crime de concussion, de malversation ou de trahison, il doit être puni d'une autre peine que de la dégradation. Après la sentence purement politique prononcée par le Sénat, le coupable est renvoyé, non devant un tribunal exceptionnel, mais devant la haute Cour de justice dont les membres ne peuvent être nommés que du consentement du Sénat. Cette solution du problème de la poursuite des fonctionnaires publics nous paraît remarquable. Le Sénat des États-Unis représentant la liberté des États est le défenseur naturel des libertés de l'individu, quand elles sont méconnues par un fonctionnaire de l'État.

En France, où les membres de la Cour de cassation, comme ceux de tous les tribunaux, sont nommés par le seul Pouvoir exécutif, on ne peut attribuer à cette cour la mission de juger le Pouvoir exécutif. Dans tous les pays où il en est ainsi, malgré l'inconvénient de constituer une Assemblée politique en Cour de justice, la meilleure solution est encore de laisser au Sénat le jugement du chef de l'État et des ministres, sur une mise en accusation par la Chambre des députés.

Cette question de l'intervention du Sénat dans la

Digitized by Google

poursuite des fonctionnaires, conduit à celle de l'intervention du Sénat dans leur nomination. Aux Etats-Unis, tous les fonctionnaires peuvent être remplacés à l'avènement d'un nouveau Président ; La désorganisation des services publics pourrait en résulter. Le Sénat, défenseur de la tradition, est chargé de réprimer la tendance des partis à faire des choix arbitraires et passionnés; le Président de la République est obligé de lui soumettre la nomination des fonctionnaires et d'obtenir son assentiment.

En France on pourrait s'inspirer de cet exemple. Sous le régime d'une grande centralisation, il faut un nombre considérable de fonctionnaires ; l'on est tenté de se servir de leur influence en temps d'élections; l'abstention des fonctionnaires, leur désintéressement de la lutte peut être pris pour de l'hostilité et suffire à provoquer des révocations. Nous pensons que le Sénat pourrait intervenir utilement dans la révocation des fonctionnaires non politiques. Il serait bon que cette révocation ne fût prononcée qu'avec l'assentiment d'une Commission nommée par le Sénat et prise dans son sein.

Ce serait le contraire de ce qui existe aux États-Unis; là, les fonctionnaires sont nommés avec l'assentiment du Sénat et révocables par le seul Pouvoir exécutif.

Digitized by Google

Conclusion

La substitution du self-governement au régime bureaucratique serait le plus grand bienfait que pût recevoir la France; cette substitution doit être l'œuvre d'un Sénat sorti des libertés locales, elle en est la raison d'être. Elle remettrait toutes choses en leur place; elle détruirait les idées fausses dont nous avons été imprégnés par une centralisation trois fois séculaires; elle nous donnerait la vraie notion de la liberté, qui n'est chez nous qu'à la surface, que nous semblons comprendre lorsque nous sommes en puissance d'un maître, et que nous confondons avec le droit d'exercer le pouvoir, aussitôt que ce maître est renversé et que nous nous sommes mis à sa place.

Toutes les nations modernes, nous ne dirons pas marchent, mais courent vers la démocratie; elles sont en présence du problème redoutable de son organisation. Il ne suffit pas pour résoudre ce problème de remettre le pouvoir entre les mains de tous les citoyens; il faut encore éviter un danger qui menace les peuples arrivés à l'âge démocratique; il faut éviter le despotisme de la foule, ce que les anciens ont appelé la démagogie. Les républiques de la Grèce en sont mortes; Rome n'a trouvé de refuge que dans le césarisme, la mort pour être plus lente n'en fut pas moins fatale.

Digitized by Google

Les peuples modernes auraient tort de croire qu'ils ne sont pas exposés au même danger, ou qu'ils peuvent l'éviter par un Pouvoir fort, c'est-à-dire centralisé. C'est par ce système, au contraire, qu'on le rendra inévitable. Les classes élevées doivent renoncer au moyen par lequel elles ont dirigé la société dans le passé : la centralisation est une arme qui leur échappe, parce que le centre du Gouvernement s'est déplacé, et se déplacera de plus en plus, sous le régime du suffrage populaire. Ces classes ne peuvent reconquérir leur influence que par les services qu'elles rendront à la société ; mais comment pourraient-elles en rendre sous un régime qui met presque partout l'action de l'État à la place de l'action des individus. Elles ne peuvent devenir utiles que sous un régime de larges libertés locales, permettant l'action administrative à un nombre considérable de citoyens.

Si la classe élevée n'accepte pas franchement la démocratie et si elle ne remplit pas la mission de l'organiser par les moyens qui peuvent la rendre intelligente et modérée dans sa marche, la démocratie sera conduite par les ignorants ; elle marchera alors vers le radicalisme, vers le gouvernement de ceux qui lui promettront l'impossible et qui la mèneront aux abîmes.

Le malaise que la France éprouve tient à ce qu'elle est gouvernée au lieu de se gouverner elle-même. Elle est inoccupée, oisive, politiquement parlant ; pour tromper sa faim d'activité, elle mâchonne les journaux

Digitized by Google

de toutes nuances, elle écoute les discours des charlatans, et elle se laisse envahir par des idées théoriques et fausses. Il faut l'occuper; l'oisiveté politique d'un peuple est la cause de tous ses vices; il faut l'occuper à faire elle-même ses affaires; il faut que la masse des citoyens travaillent chaque jour, chaque heure à l'administration du pays, afin que l'expérience, c'est-à-dire la science, leur apprenne à distinguer le vrai du faux, le réel de l'utopie; afin qu'ils acquièrent les vertus politiques nécessaires à la démocratie.

Le self-governement est le gouvernement de l'aristocratie démocratique; le gouvernement bureaucratique, accompagné du suffrage universel, est le gouvernement de politiciens ignorants que la foule prend pour guides.

Selon que nous choisirons l'un ou l'autre de ces systèmes, nous irons au progrès ou à la décadence.

Digitized by Google

CHAPITRE V

DE LA RÉFORME DES SENATS HÉRÉDITAIRES OU A VIE

Les Sénats, héréditaires ou à vie, sont évidemment condamnés à disparaître sous l'influence des idées démocratiques. C'est en vain qu'on s'opposera à cette tendance de notre époque; le seul but réalisable est de préparer des institutions qui dirigent sagement la démocratie.

Le système de division du pouvoir législatif appliqué en France, en Hollande, en Suède, en Amérique et en Suisse peut être appliqué dans les autres pays, puisque partout il y a des provinces et des communes et que partout elles doivent avoir des intérêts propres et des pouvoirs chargés de les défendre. Il est facile de transformer un Sénat, comme celui de la Belgique, dont les membres sont élus, soit par un suffrage restreint, soit dans certaines catégories de citoyens, en un Sénat élu par les pouvoirs locaux; il suffit de substituer un mode d'élection à un autre. Il n'y a pas changement de principe. Il n'en est plus de même, quand il s'agit de transformer des Sénats

Digitized by Google

comme ceux de l'Angleterre, de la Hongrie, de l'Autriche ou de la Prusse, qui reposent sur l'hérédité ou sur la nomination de leurs membres par la Couronne. Ici, il y aurait changement de principe; la réforme ne peut s'opérer qu'en froissant un grand nombre d'intérêts et en renversant de nombreux obstacles. Les plus puissants de ces obstacles sont l'aristocratie actuellement représentée par les hautes Chambres et la royauté qui espère augmenter son pouvoir en choisissant les membres de ces Chambres.

Cette réforme ne peut être que progressive et lente; à moins d'une révolution, ce qui, la plupart du temps, ne fait que provoquer de violentes réactions et dérouter dans la marche du progrès. Nous allons essayer d'indiquer, pour l'Angleterre, pour la Hongrie et pour l'Autriche, le chemin qui peut conduire progressivement et sans secousse à la réforme de leurs hautes Chambres. Ce que nous dirons de ces pays s'appliquera facilement à d'autres.

§ 1. — *Réforme de la division du Pouvoir législatif en Angleterre.*

Jusqu'en 1832, les circonscriptions électorales, en Angleterre, n'étaient nullement déterminées conformément à la population. Les villes, les cités, les bourgs formaient des *corporations*, des personnes morales, dont les droits politiques ne dépendaient pas du nombre de leurs habitants. Depuis une époque éloignée, ces localités nommaient des députés pour

Digitized by Google

débattre avec le roi les impôts que celui-ci leur demandait. Elles administraient leurs affaires particulières avec une grande indépendance; elles avaient même un tribunal local (*Court leet*) qui, assisté de jurés locaux, jugeait tout aussi bien les crimes que les simples délits.

Le comté lui-même, sans avoir jamais été érigé à l'état de corporation, a toujours été un centre d'activité politique considérable. Nous jetterons un coup-d'œil sur son histoire, car en Angleterre, toute réforme qui ne repose pas sur les précédents, qui n'est pas une simple modification du passé, n'a pas chance d'aboutir.

Après la réunion de l'Heptarchie, les anciens royaumes furent divisés en comtés. Sous les rois saxons, on trouve trente-deux comtés en dehors de l'Écosse et du pays de Galles. Chacun a son assemblée politique (*shirgemote*) qui se réunit deux fois par an en présence de l'*Ealderman*[1]. A côté de ce représentant du roi, on en trouve un autre, le prévôt du comté (*shirgerefa*), qui s'occupe des détails de l'administration des biens royaux et de la justice. « L'État » est un grand comté, comme le comté est un petit » État.[2]. Le tribunal du Comté est tenu par l'Ealder- » man avec l'assistance du shirgerefa et des landlords » (seigneurs terriens) du comté, soit en personnes,

[1] Gneist, *La Constitution communale de l'Angleterre* trad. Hippert, t. I, p. 48.

[2] Gneist, *Ibidem*, p. 85.

Digitized by Google

» soit représentés par leurs gerefa (prévôts des seigneurs). Ajoutez-y douze jurés de chaque centurie, » un pareil nombre de chaque bourg et, enfin, le gerefa » (prévôt) et quatre hommes de chaque paroisse. » Dans ces *placita coronæ* on maintenait la paix » publique, on traitait une série d'affaires civiles et » fiscales en concurrence avec la centurie, ou sur » l'appel de ses jugements[1].

Le shirgemote « formait une assemblée générale et » périodique pour toutes les affaires officielles du » comté[2]. » On voit que cette assemblée, à laquelle prenaient part toutes les classes de la société, même les habitants des paroisses, et dont la principale attribution était la justice, avait aussi des attributions administratives.

Après la conquête normande, l'administration continua d'être intimement liée à la juridiction dans le tribunal de comté. Les vassaux de la Couronne y remplacèrent les Thanes saxons et tous les *libere tenentes* furent obligés d'assister aux séances. Les jurés restèrent au nombre de douze.

Cette organisation s'est transmise jusqu'à nos jours en se transformant. Le shirgemote bisannuel s'est changé en sessions trimestrielles (*Quater sessions*). Dans ces sessions paraissent : le sheriff qui est une transformation de l'Ealderman, les magistrats de

[1] Anstey, *A guide to he history of the laws and Constitution of England.*

[2] Gneist, *Ibidem*, p. 47.

Digitized by Google

paix qui ont succédé aux landlords, les jurés qui sont restés les représentants de la population.

Aujourd'hui, les comtés sont au nombre de cinquante-deux pour l'Angleterre et le pays de Galles. Les magistrats de paix en activité sont d'environ dix mille. Les assemblées générales dans lesquelles tous les magistrats de paix d'un comté sont convoqués, n'ont plus lieu que rarement; le comté s'est divisé en districts, où les magistrats du voisinage se réunissent en quater sessions. Ces sessions ont des attributions pénales très étendues puisque la trahison et les crimes, entraînant la peine de mort ou la déportation à vie, sont seuls distraits de leur compétence. Leur autorité administrative comprend la police, les règlements administratifs, l'autorisation des taxes de comté, la construction et l'entretien des locaux nécessaires à l'exercice de la police et de la justice, la construction des ponts et la nomination d'employés salariés pour ces différents services. De nos jours, toute la police du comté a été placée sous l'autorité des magistrats de paix.

Il a été question, ces dernières années, de faire du comté un centre administratif plus actif encore; de lui donner, comme à nos départements, une véritable assemblée délibérante et un pouvoir exécutif chargé d'en exécuter les décisions. Cette réforme est dans la logique des choses. Tous les autres pays possèdent la province, le cercle, le comitat, etc., c'est-à-dire une circonscription administrative intermédiaire entre le pays tout entier et les communes. Depuis

Digitized by Google

cinquante ans l'Angleterre a fait de la centralisation locale, dans les unions de paroisse, dans les districts de routes, etc., qu'elle a chargés d'un grand nombre d'affaires exclusivement attribuées autrefois à la paroisse.

Il ne faut pas confondre cette centralisation locale, faite au profit de nouveaux pouvoirs locaux, avec la centralisation au profit de l'État.

Le chemin est donc tout tracé et suivi depuis longtemps; le comté lui-même deviendra un des principaux éléments de l'organisation administrative du pays. Nous avons montré qu'il a toujours été un centre d'activité très actif; c'est ce qui explique pourquoi il envoie, aussi bien que les bourgs et les cités, des représentants au Parlement.

Après la victoire des barons sur la royauté, le comté fut représenté au grand Conseil de la nation par deux chevaliers, comme la cité était représentée par deux citoyens et le bourg par deux bourgeois. Plus tard, les grands comtés, tels que Chester, Lancaster, Surrey et Cornwal envoyèrent quatre députés à la Chambre des communes. Ici apparaît déjà l'idée de proportionner le nombre des représentants à la population.

Par l'acte de réforme de 1832, cinquante-six bourgs ayant moins de deux mille habitants et nommant cent onze députés, furent privés de leur droit d'élection; trente bourgs, ayant moins de quatre mille habitants, perdirent chacun un représentant; par contre, vingt-deux grandes villes reçurent le droit de nommer deux représentants, vingt autres reçurent

Digitized by Google

le droit d'en nommer un. « On tint également » compte, dans la distribution des sièges, du chiffre » de la population des comtés, et le nombre des dé- » putés des comtés fut porté de 91 à 159[1].

Le nombre des électeurs fut considérablement augmenté; il s'éleva à 370 mille pour les comtés et à 285 mille pour les villes de l'Angleterre et du Pays de Galles; il y en eut 33 mille dans les comtés et 31 mille dans les villes de l'Écosse; 60 mille dans les comtés et 32 mille dans les villes de l'Irlande. Le total s'élevait à 768 mille électeurs.

Depuis la loi qu'Erskine May appelle *la grande Charte électorale* de 1832, le vote a été étendu à un grand nombre de personnes et les sièges ont été répartis plus équitablement. En 1884, M. Gladstone a proposé un nouveau bill de réforme, et ce bill est accompagnée d'un autre qui remanie les circonscriptions électorales et proportionne davantage encore, le nombre des députés au nombre des électeurs.

On le voit, en Angleterre comme en France, l'idée de proportionner la représentation à la population a fait de grands progrès et tend à se réaliser de plus en plus. La réforme de 1832 a été le point de départ d'une véritable révolution dans les institutions de l'Angleterre. Jusqu'à cette époque, la Chambre des communes, comme son nom l'indique, représentait tout autant les libertés et les intérêts locaux, que

[1] Erskine May, *Hist. constit. de l'Angleterre,* trad. Cornélis de Witt. T. I, p. 422.

Digitized by Google

l'ensemble de la nation. C'était plus particulièrement la Chambre des lords qui représentait l'État, puisqu'elle était le plus puissant appui de la royauté dont elle émane. Voilà les bases sur lesquelles la division du pouvoir législatif reposait depuis des siècles ; mais du moment que la Chambre des communes est nommée proportionnellement à la population, elle change de caractère, elle devient la représentation de l'unité nationale ; elle prend pour rôle la défense des intérêts de l'État, elle perd son droit à porter le titre de Chambre des communes. Les libertés locales n'ont plus d'appui ni de représentation. La Constitution a perdu son équilibre, puisque les deux Chambres tendent au même but, c'est-à-dire au renforcement de la centralité.

Un parti nombreux et puissant, qui trouve une force sans cesse grandissante dans les villes industrielles et dans l'élargissement du droit de suffrage, incline à la centralisation au profit de l'État. Le parti démocratique a pour principe de pousser à l'intervention de l'État en toutes choses, afin d'arriver promptement à la satisfaction de ses demandes. L'Angleterre a pu résister, jusqu'à ce jour, à cette tendance, parce qu'une tradition de huit siècles ne se renverse pas facilement, parce que le pays est couvert de pouvoirs locaux où les citoyens par centaines de mille participent aux affaires, et que ni ces pouvoirs, ni ces citoyens ne sont disposés à se laisser dépouiller de leurs fonctions.

Mais si l'on jette un coup-d'œil en arrière, on voit

Digitized by Google

que depuis 50 ans la démocratie monte en Angleterre presque avec la même rapidité qu'en France ; elle n'est pas loin du suffrage universel. La Chambre des lords qui prétend participer au gouvernement de l'Angleterre en vertu d'un droit héréditaire, est violemment attaquée. On peut prévoir que dans un temps assez court cette Chambre subira des modifications profondes et alors pourrait disparaître un dernier obstacle à l'absorption de l'individu dans l'État, car la Chambre des lords, composée de puissantes individualités, défend les droits de l'individu tout en appuyant le principe d'autorité et les prérogatives de la Couronne.

En Angleterre, les réformes ne se font jamais subitement ; il est probable que la Chambre des lords se transformera par des changements lents et successifs qui, peu à peu, en modifieront le fonds et l'esprit. Pour opérer ces changements il faut un principe, sous peine de se perdre dans les tâtonnements et dans les faux pas. Quel est ce principe? Comment et par quel moyen peut-on transformer une Chambre héréditaire et recrutée par la nomination royale, en une Chambre qui soit compatible avec les idées et les besoins de la société moderne ?

Il a été souvent question de nommer des pairs à vie, dans l'espérance que la Chambre des lords se renouvelant plus fréquemment et sortant plus directement des générations actuelles, serait moins réfractaire à la marche du progrès. Mais cet avantage serait racheté par un grave inconvénient. La Chambre des

Digitized by Google

lords cesserait d'être une des bases de la liberté anglaise; le pair à vie nommé par le gouvernement perdrait l'esprit d'indépendance que possède le pair héréditaire. On arriverait à composer une assemblée qui, comme l'autre Chambre, inclinerait exclusivement vers l'extension du pouvoir de l'État, vers la centralisation. Les Anglais ont aperçu le danger et ils ont repoussé cette réforme. Les expériences que l'on a faites, sur le continent, de Chambres hautes recrutées par des pairies viagères ne sont pas propres à modifier leur opinion. Les pairies viagères, malgré le talent et le mérite de ceux qui en sont revêtus, ne peuvent constituer que des assemblées sans volonté propre et sans autorité, parce qu'elles n'ont aucune racine dans le pays.

La pairie héréditaire et la pairie viagère étant mises de côté, il ne reste d'autre principe que l'élection pour constituer un Sénat.

L'élection n'est pas inconnue à la Chambre des lords, et c'est heureux, puisque dans le pays de la tradition par excellence, tout ce qui n'a pas de précédents est condamné à l'avance. Une réforme n'y est jamais que l'extension ou le perfectionnement d'une chose existante. Les vingt-huit pairs irlandais sont élus à vie, par la noblesse d'Irlande; les quarante-six pairs écossais sont élus par la noblesse d'Écosse pour le même temps que les députés. Cette base électorale ne peut évidemment être conservée; elle est en contradiction avec tous les progrès que le régime électoral a faits, en Angleterre, vers le suffrage universel.

Digitized by Google

La base de l'élection pour un Sénat moderne ne peut être, nous l'avons prouvé, que la représentation des libertés et des pouvoirs locaux. Les Anglais sont plus à même, que ceux qui sont étrangers à leur pays et à leur administration, de choisir les personnes qui doivent participer à l'élection des nouveaux pairs. Nous proposerons cependant, mais à titre d'indication seulement, de former le corps électoral pour la pairie :

1° Des magistrats de paix en activité, ce qui maintiendrait, au moins provisoirement, et jusqu'au moment où le mode de nomination des magistrats de paix sera modifié, l'influence de la Couronne dans la haute Chambre;

2° De délégués des bourgs, des cités, des villes, des paroisses, des unions de paroisses, des districts de routes, etc. Le nombre de ceux qui prennent part à l'administration est d'environ deux cent quarante-quatre mille pour l'Angleterre et le pays de Galles [1]. Le collège électoral pour la Chambre haute devrait-il les comprendre tous, ou seulement une partie? Nous penchons pour la première solution. Ce collège électoral élirait-il directement les pairs, ou nommerait-il des délégués? Nous pensons que la nomination de délégués est préférable. Si tous les membres des administrations locales devenaient électeurs pour la pairie, il serait à craindre que leur propre élection ne fût faite en vue de ce mandat et ne devînt elle-même

[1] Voir notre livre sur *les Institutions municipales et provinciales comparées*, page 442.

Digitized by Google

complètement politique, au détriment des affaires locales. Les délégués seraient élus par des collèges composés des maires, des alderman, des conseillers municipaux, des gardiens et des inspecteurs des pauvres, des surveillants des routes, etc. Le nombre des délégués devrait être au moins aussi grand que celui des magistrats de paix, car le comté peut devenir un petit Etat tendant à absorber à son profit l'action administrative des localités qu'il renferme. Nous nous contenterons de donner ces indications générales, il est évident que les détails ne peuvent en être arrêtés que par les Anglais eux-mêmes.

Les éléments actuels de la Chambre des lords se renouvellent très promptement. De 1700 à 1821, 667 familles ont été élevées à la pairie; en outre, Georges IV en éleva 59 à cette dignité, et la reine Victoria, plus de 60. Cependant, il n'y a plus, actuellement, que 500 membres de la Chambre des lords, y compris 74 pairs élus, et une dizaine d'évêques et archevêques qui sont membres de droit de la haute Chambre.

Si une loi portait que le nombre des pairs est fixé à 500, que la Couronne ne pourra transférer la pairie dans une branche féminine, que toute pairie vacante sera remplie par élection dans la forme que nous avons proposée, que ce mode d'élection s'étendra à l'Écosse et à l'Irlande, en moins de cent ans l'élément électif dominerait dans la Chambre des lords.

On tirerait au sort pour déterminer l'ordre dans lequel les comtés éliraient les membres de la Chambre haute dont les sièges viendraient à vaquer.

Digitized by Google

La transition se ferait ainsi sans secousse d'une pairie héréditaire à une Chambre haute élective. Pour adoucir la transition on pourrait même rendre viager le nouveau mandat.

L'Angleterre trouverait de nombreux avantages dans cette réforme. Elle mettrait une de ses principales institutions en rapport avec les idées modernes et ferait cesser les violentes attaques dont cette institution est l'objet; elle rétablirait, dans sa Constitution, un équilibre qui est sur le point d'être rompu; elle posséderait, de nouveau, un pouvoir capable de s'opposer à l'agrandissement démesuré du pouvoir central, au socialisme d'État dont M. Gladstone et M. Goschen se sont vivement préoccupés dans ces derniers temps, et qui est un danger inhérent aux sociétés démocratiques.

§ 2. — *Réforme de la division du pouvoir législatif en Autriche-Hongrie.*

Ce que M. de Metternich disait un jour de l'Italie est surtout vrai de l'Autriche, elle n'est qu'une expression géographique Cet empire renferme : 1° des Allemands, qui naturellement tournent leurs regards vers l'Allemagne, depuis qu'ils ont perdu la prépondérance politique en Autriche et depuis que l'Allemagne a constitué son unité; 2° des Tchèques, qui rêvent le relèvement du royaume de Bohème, jadis puissant et glorieux; 3° des Polonais, qui songent à la reconstitution de la Pologne; 4° des Hongrois, attachés à leur antique indépendance; 5° des

Digitized by Google

Croates, des Serbes, des Esclavons, et d'autres encore qui tous défendent avec non moins d'énergie leurs libertés nationales.

Il n'y a pas de peuple autrichien; il est à créer. Pour former l'unité de l'Autriche, on a essayé de divers systèmes, d'abord et pendant deux siècles, du centralisme à outrance. Ce système a échoué devant la résistance des races qui composent l'Empire. Les idées modernes de liberté lui ont porté le dernier coup. Le dualisme actuel ne peut conduire à l'unité puisqu'il en est la négation même; c'est un compromis provisoire, dont la durée première avait été fixée à dix ans, et qui a été renouvelée pour une période semblable. Il a donné satisfaction à la Hongrie, mais non aux autres provinces de l'Empire, et surtout il ne peut servir à l'unité.

Reste la Fédération. Jusqu'à ce jour, ce système a rencontré beaucoup d'opposition, principalement de la part des Hongrois, parce que des luttes séculaires ont excité de fortes défiances contre l'Autriche, et aussi parce que ce système de gouvernement a ses formes nécessaires qu'on nous paraît avoir méconnues quand on a essayé de le réaliser.

Le gouvernement fédératif a pour but de faire une large part aux deux intérêts de la société, à la centralisation et à l'indépendance; il a donc pour conséquence la nécessité de constituer deux pouvoirs chargés de représenter et de défendre ces deux intérêts. La représentation de l'intérêt provincial et communal est surtout nécessaire en Autriche, où cet intérêt est fortifié par des différences de race.

Digitized by Google

La question de l'organisation de l'Empire est toujours pendante et pour la résoudre il faut tenir compte des quatre partis politiques qui partagent le pays ; ce sont :

1° Le parti centraliste qui, sans vouloir une centralisation aussi forte qu'en France, réclame pour le Reichsrath le droit de régler tout ce qui est d'intérêt général. Ce parti se recrute principalement parmi les Allemands qui espèrent reconquérir, par cette centralisation, une partie de l'influence prépondérante qu'ils ont exercée autrefois. Il a pour adversaires les Hongrois et les Slaves qui se souviennent de l'ancien despotisme allemand.

2° Un parti recruté principalement en Hongrie et qui soutient le dualisme actuel, c'est-à-dire la division de l'Empire en deux parties ayant chacune son gouvernement spécial. Ce parti a pour adversaires presque tous les peuples de la Cisléthanie, particulièrement les Tchèques.

3° Le parti autonomiste représenté surtout par les Polonais qui, nouvellement annexés à l'Autriche, ne désirent pas se fondre avec elle, espérant toujours le rétablissement de la Pologne.

4° Le parti fédéraliste, qui voudrait substituer au dualisme actuel, une fédération dans laquells tous les les États, y compris la Hongrie, entreraient à titre égal[1].

C'est au milieu de ces quatre partis, qui se subdivisent en mille nuances, que l'Autriche doit naviguer

[1] Daniel Lévy, *L'Autriche-Hongrie*, p. 266.

Digitized by Google

comme un navire au milieu d'écueils; vienne une tempête, elle risque de se briser.

Avant d'indiquer les moyens que nous proposons pour constituer la fédération en Autriche et pour la faire accepter, il est nécessaire de résumer, en quelques mots, l'organisation actuelle.

En Hongrie, la haute Chambre compte plus de huit cents membres dont la plupart siègent à titre héréditaire et les autres en vertu des dignités et des hautes fonctions dont ils ont été revêtus par le roi. Deux sénateurs sont élus par la diéte de Croatie.

Autrefois les députés à la seconde Chambre étaient les représentants des intérêts des Comitats plus encore que ceux de l'intérêt national. Chaque comitat nommait plusieurs représentants, mais ceux-ci n'avaient qu'une seule voix, et ils recevaient un mandat impératif de leurs électeurs. C'étaient donc bien les libertés, les intérêts locaux qui se trouvaient représentés. La Diète aurait pu porter le nom de Chambre des Comitats comme, en Angleterre, elle porte celui de Chambre des Communes.

En 1848, une réforme radicale s'est accomplie en Hongrie; toutes les classes de la Société ont reçu le droit de suffrage; les députés ont été nommés proportionnellement à la population, et ils votent par têtes. La Chambre des députés est devenue la représentation de l'unité nationale. La Hongrie, comme l'Angleterre, a perdu le pouvoir qui défendait ses libertés locales, et, sous l'influence des idées démocratiques, elle est exposée à voir son gouvernement

Digitized by Google

central se développer d'une manière exagérée, à moins qu'elle ne fasse une réforme dans sa Constitution.

En Cisléthanie, la haute Chambre se compose principalement de membres nommés à vie par l'empereur et d'un certain nombre de membres nommés à titre héréditaire. La seconde Chambre est formée de députés élus par : 1° la grande propriété foncière; 2° les villes ; 3° les communes rurales; 4° les Chambres de commerce et de l'industrie. Elle représente donc les intérêts particuliers et locaux bien plus que l'unité du pays. Dans les provinces de la Cisléthanie, il n'y a qu'une seule Chambre, dont les membres sont, de même, nommés par catégories et forment la représentation des villes, des communes, de la grande propriété et de l'industrie, bien plus que celle des intérêts généraux de la province.

L'unité de l'empire d'Autriche est représentée par deux délégations, dont les membres sont élus par les parlements autrichiens et hongrois. Chacune de ces délégations se compose de 60 membres, dont 20 sont élus par la haute Chambre et 40 par la seconde. Les délégations se réunissent, ou séparément, ou en séance plénière, mais dans ce dernier cas, aucun débat n'a lieu et on se contente de voter.

Cette organisation de l'empire d'Autriche n'est pas en rapport avec les progrès de la science politique, qui enseigne qu'en tous pays il faut une représentation de l'unité, c'est-à-dire une Chambre dont les membres soient élus directement et proportionnellement à la population, et qui regarde comme très impar-

Digitized by Google

faits les Sénats dont les membres sont nommés à vie par la Couronne.

L'Autriche-Hongrie est tout à la fois une confédération entre ses deux parties principales et une fédération entre les provinces qui composent chacune de ces parties. On n'y aperçoit nulle part, sauf en Hongrie, la représentation de l'unité ; aussi l'on peut affirmer qu'avec une telle organisation, jamais les éléments si divers, dont il est formé, ne se fondront ensemble. Ce défaut d'institutions propres à faire l'unité est pour elle une cause de faiblesse, d'embarras incessants et inextricables ; il peut amener des désastres et même la dislocation.

L'Autriche est entrée tard dans la voie constitutionnelle ; il n'est donc pas étonnant que son gouvernement soit imparfait. Elle a eu le tort de prendre pour modèle des institutions qui partout sont en décadence, après avoir été, dans le passé, un grand progrès.

Le problème qu'elle doit résoudre, c'est d'augmenter sa cohésion, son unité, tout en respectant les intérêts spéciaux et les libertés des différentes parties dont elle se compose ; il est difficile sans doute, mais il n'est pas insoluble, puisqu'il a été résolu par les Etats-Unis d'Amérique. L'Autriche doit comme ce pays établir partout, du haut en bas de l'organisation politique, la représentation des deux intérêts de la société, de l'unité et de l'indépendance, de la centralisation et de la décentralisation.

Toute bonne réforme doit se faire sans secousse et par une simple transformation des institutions exis-

Digitized by Google

tantes. La première condition pour obtenir ce résultat c'est d'avoir un principe pour guide et un but bien défini. Dans ces conditions, on peut marcher aussi lentement qu'on voudra, pourvu qu'on ne perde jamais de vue ni ce but, ni ce principe.

Nous ne pouvons nous occuper ici que des changements à apporter aux deux Chambres. Nous commencerons par la Hongrie :

Le 20 octobre 1884, le gouvernement hongrois a présenté un projet de réforme de la Chambre des Magnats ; d'après ce projet, tous les Magnats héréditaires ne payant pas 3,000 florins d'impôt foncier, seraient éliminés ce qui en réduirait considérablement le nombre. Il y aurait des pairs, nommés à vie par le roi, dans la proportion d'un quart de la totalité des membres. Cette proportion n'est pas très grande, mais le gouvernement espère que les membres nommés par lui seront plus assidus anx séances que les Magnats héréditaires et qu'ils lui seront d'un grand secours.

Nous rappellerons les objections qui ont été faites en Angleterre contre l'institution des pairs à vie ; cette réforme parut un danger pour l'avenir, par l'accroissement trop considérable des prérogatives de la Couronne ; on y vit le point de départ d'une Chambre des lords sans indépendance vis-à-vis du gouvernement et, par conséquent, une atteinte à la liberté. Nous ajouterons que mettre une Chambre, dont un grand nombre de membres sont nommés à vie par le roi, en présence et en antagonisme d'une Chambre nommée par la nation hongroise, dans des

Digitized by Google

conditions très démocratiques, c'est marcher au-devant de conflits insolubles; il y aura des chocs violents entre deux pouvoirs issus de principes différents. Nous ne croyons pas que le progrès soit dans cette voie.

On trouve en Hongrie, comme en Angleterre, un élément électif dans la Chambre haute, ce sont les sénateurs élus par la diète de Croatie; c'est cet élément qu'il faut développer. On pourrait d'abord donner aux diètes des comitats et des villes libres le droit de nommer les sénateurs. Cette réforme aurait pour défenseurs tous ceux qui tiennent aux libertés des comitats: ils sont nombreux et ils y verraient le moyen de constituer un pouvoir propre à défendre ces libertés. Mais nous avons montré les inconvénients d'un pareil collège sénatorial, s'il était seul chargé d'élire les membres de la Chambre haute. Les libertés des circonscriptions inférieures aux comitats ne seraient pas suffisamment protégées; le comitat est lui-même un petit Etat qui tend à centraliser et à absorber les éléments qui le composent. Nous pensons donc que pour former le collège électoral chargé d'élire les Magnats, il faut adjoindre aux membres des diètes, les conseillers municipaux des villes et des communes, ou, ce qui vaut mieux encore, des délégués choisis par ces conseillers.

Il est impossible de songer à remplacer brusquement les Magnats héréditaires par des sénateurs élus; il faut chercher une transition. Voici ce que nous proposons: Le nombre des membres de la haute

Digitized by Google

Chambre serait réduit, et fixé à un certain chiffre. On pourrait, comme en Angleterre, restreindre le droit de siéger héréditairement au chef de la famille en ligne directe. Chaque vacance serait remplie par une élection faite dans les conditions que nous venons d'indiquer. Cette réforme amènerait promptement une profonde modification dans l'esprit de la haute Chambre ; l'élément héréditaire tendant sans cesse à décroître par extinction, l'élément sorti de l'élection deviendrait bientôt dominant.

Dans la Cisléthanie, il importe de constituer la représentation de l'unité comme en Hongrie. « La » représentation issue des diètes, au lieu de représen- » ter l'esprit général des peuples dans ses diverses » nuances, ne résume que l'esprit particulariste des » provinces. L'empire, comme individualité nationale » et politique, en dehors de la dynastie, ne trouve » nulle part son expression[1]. » Pour constituer la représentation de l'unité, il suffirait de modifier la loi électorale, de détruire les privilèges électoraux qui existent, et de faire nommer les députés proportionnellement à la population.

Au mois de septembre 1869, le docteur Giskra, ministre de l'intérieur, consulta les diètes provinciales sur la convenance de modifier cette loi et principalement sur la question de savoir si les députés au Reichsrath devaient continuer à être nommés par les

[1] Daniel Levy. *L'Autriche-Hongrie, ses institutions et ses nationalités*, 1 vol. in-18, 1871, p. 263.

Digitized by Google

diètes, ou si leur élection devait procéder directement des électeurs. Neuf diètes se prononcèrent pour l'élection directe, trois contre, et cinq refusèrent même de s'en occuper [1].

Si l'on veut faire accepter cette réforme par toutes les provinces, il faut, à côté d'une assemblée représentant l'unité, en organiser une autre représentant l'indépendance. On atteindra ce résultat, en faisant nommer un Sénat par les diètes des provinces, ce qui donnerait satisfaction aux droits électoraux actuels de ces diètes, et en leur adjoignant les délégués des conseils municipaux.

La réforme que nous proposons pour l'ensemble de la Cisléthanie s'appliquerait à chacune de ses provinces; il importe d'y organiser la représentation des deux intérêts sociaux, d'y constituer deux Chambres sur les bases que nous venons d'indiquer.

L'unité manque partout en Autriche, parce que partout, sauf en Hongrie, manque la représentation de l'unité ; lorsqu'elle sera organisée dans toutes les parties de l'empire, le gouvernement central aura un point d'appui solide et puissant. Jusque-là, il rencontrera des obstacles insurmontables à toutes les réformes qu'il tentera pour établir un peu de cohésion au milieu des peuples qu'il a pour mission de concilier.

Il ne s'agit pas d'organiser une unité, une centralisation comme celles de la France et de la plupart

[1] Daniel-Levy. *Ibidem*, p. 161.

Digitized by Google

des pays de l'Europe ; l'empire d'Autriche est formé de peuples trop différents par la race, par la langue, par les mœurs et par les intérêts, pour qu'une semblable unité puisse être tentée avec succès. C'est en vain que le gouvernement l'a essayé dans le passé.

L'Autriche est vouée à la fédération, c'est-à-dire à ce système dont la Suisse et la République américaine offrent le meilleur modèle. La fédération a, comme nous l'avons montré, des degrés qui peuvent être plus ou moins élevés vers l'unité nationale, et qui doivent se rapprocher plus ou moins de cette unité, selon les besoins et les conditions des pays.

Il est bon qu'une expérience comparée se fasse entre le gouvernement unitaire et le gouvernement fédéral ; la science politique, comme toutes les sciences, ne peut progresser que par l'expérience, en dehors de laquelle toutes les théories sont de simples hypothèses, la plupart fausses. La Suisse, l'Autriche, les Etats-Unis essaient la forme fédérale, tandis que la France, l'Italie, l'Espagne, essaient la forme unitaire. C'est une expérience intéressante, nécessaire même, car il n'est pas prouvé que la forme unitaire soit la meilleure pour le développement des qualités politiques des peuples, et, par conséquent, pour le progrès de leur puissance et de leur prospérité. Mais il faut que cette expérience se fasse dans les meilleures conditions, et suivant les principes du gouvernement fédératif. Les Etats-Unis d'Amérique ont fixé ces principes, il importe que l'Autriche s'y conforme.

Le gouvernement fédéral emporte la création d'une

Digitized by Google

institution puissante, chargée de défendre la liberté de toutes les parties dont se compose la fédération. Jamais l'Autriche n'obtiendra de ses peuples l'organisation d'un pouvoir unitaire et centralisateur, si en même temps, ou même auparavant, elle n'organise sans hésitation, un large pouvoir décentralisateur.

Il faut porter ces principes dans la réforme du pouvoir central, comme dans celle des pouvoirs provinciaux. Les deux délégations actuelles sont insuffisantes pour représenter tout à la fois l'unité de l'empire et les libertés des Etats; elles ne représentent que le dualisme établi en 1867. Sous l'influence de ce compromis, le violent antagonisme, qui existait depuis des siècles entre l'Autriche et la Hongrie, s'est détendu; mais il est évident que cette solution toute empirique n'est qne provisoire, qu'elle doit en préparer une autre plus rationnelle, plus propre à donner une égale satisfaction à toutes les parties du pays.

Voici, croyons-nous, l'organisation à laquelle il faudrait arriver par un sage progrès. L'empire aurait deux Chambres: la haute Chambre serait composée de sénateurs tous nommés par les diètes des Etats et des provinces, proportionnellement à la population. On ne peut, ici, faire accepter, comme aux Etats-Unis, l'égale représentation des petites et des grandes provinces; jamais la Hongrie et la Bohême ne se contenteront d'une représentation sénatoriale égale à celle de la Moravie ou du territoire de Voralberg. On pourrait fixer un minimum de sénateurs attribués aux petits Etats et un maximum pour les grands, afin de préser-

Digitized by Google

ver les premiers de la prépondérance trop forte des seconds. L'autre Chambre serait nommée proportionnellement à la population de chaque province et directement. Avec ces institutions, l'Autriche irait d'elle-même, et par la force des choses, à l'unité.

Tous les Etats et provinces, sauf peut-être la Hongrie, accueilleraient avec enthousiasme cette organisation qui garantirait leurs libertés. La Hongrie seule pourrait craindre que son influence ne fût diminuée par la communication de ses libertés aux autres parties de l'empire; mais deux considérations l'amèneraient à accepter les principes d'une fédération égale pour tous. La haute Chambre que nous proposons serait évidemment animée d'un esprit très décentralisateur ; elle défendrait avec énergie l'indépendance des provinces qui en auraient nommé les membres. La solidarité des intérêts ferait bientôt comprendre le besoin de s'unir pour la défense de cette indépendance, de celle de la Hongrie comme de celle des autres provinces. La Hongrie aurait une influence considérable dans cette haute Chambre, par le nombre de ses sénateurs et par la valeur personnelle que donne, aux hommes politiques, la pratique séculaire du gouvernement représentatif.

Dans une fédération, les rapports qui relient les parties au centre peuvent varier, ainsi qu'on le voit en Suisse et en Amérique. Il en est de même en Autriche, où le corps électoral change suivant les provinces. La Hongrie pourrait débattre, comme elle l'a fait en 1867 et en 1878, les conditions sous

Digitized by Google

lesquelles elle entrerait dans la fédération; conséquemment, nous ne voyons pas quelle objection sérieuse elle pourrait formuler contre le gouvernement fédératif, appliqué à tout l'empire.

Nous croyons, au contraire, qu'elle aurait intérêt à ne pas s'opposer aux autres provinces et à ne pas exciter contre elle un mouvement de l'opinion publique. Elle ne doit pas se dissimuler qu'elle a de nombreux ennemis, suscités soit par l'antagonisme de race, soit par la jalousie de ceux qui envient ses privilèges, soit enfin par l'opposition de ceux qui professent que la liberté politique doit être restreinte dans d'étroites limites. Elle ne doit pas perdre de vue qu'elle est isolée en Europe et comme perdue au milieu de la race slave; qu'elle est située sur la frontière de la Russie, puissance dont l'idéal est de réunir toute la race slave en un même empire; elle ne doit pas perdre de vue qu'elle a le plus grand intérêt à la cohésion de l'empire d'Autriche, que si elle empêchait cette unité, elle risquerait d'être dévorée, elle aussi, par son puissant adversaire.

Elle a donc besoin de s'unir étroitement aux autres parties de l'Autriche dans un but de défense commune. Ses libertés étant sauvegardées, elle comprendra la nécessité d'organiser un pouvoir chargé de représenter et de défendre l'unité de l'empire dont elle fait partie.

Ces réformes ne peuvent se faire en un jour; il importe au contraire de marcher lentement, d'essayer d'abord dans une, ou deux provinces au plus, afin de

Digitized by Google

toujours appuyer la théorie par l'expérience, afin de ne pas heurter brusquement des intérêts et des préjugés hostiles. Quand il s'agit de réformer une Constitution aussi compliquée que celle de l'Autriche, il n'est pas indifférent de commencer par un point ou par un autre; on réussira ou on échouera, suivant le mode de procéder. C'est dans les provinces qu'il faut constituer d'abord la représentation des deux intérêts de la société, de la centralité et de l'indépendance. Dans chacune d'elles, petite ou grande, un Sénat, nommé par les délégués des pouvoirs locaux, doit venir équilibrer la puissance d'une Chambre élue directement et proportionnellement à la population. Il ne serait pas difficile de trouver, dans la Cisléthanie, une province où cette réforme serait acceptée avec empresssment. Nous citerons la Bohème qui est l'adversaire le plus ardent du dualisme actuel et au sein de laquelle domine le parti fédéraliste. Une Constitution, qui lui donnerait deux Chambres spécialement destinées l'une à protéger ses libertés locales et l'autre ses libertés nationales, y serait d'autant mieux accueillie qu'aucune Chambre haute n'y existe, qu'il n'y aurait pas à déposséder une aristocratie du droit de constituer cette Chambre.

La réforme, accomplie en Bohème ou ailleurs, servirait d'exemple pour faciliter sa réalisation dans les autres provinces. Ce système de gouvernement serait aisément compris par tous ceux qui le verraient fonctionner sous leurs yeux; il deviendrait le modèle, le type, que chacun voudrait réaliser. Il se

Digitized by Google

formerait, en sa faveur, une pression de l'opinion publique à laquelle les Hongrois eux-mêmes seraient incapables de résister.

Une des grandes difficultés de constituer deux Chambres pour l'ensemble de l'empire, est celle de décider en quelle langue auront lieu les débats; elle paraît insurmontable si l'on ne songe qu'aux différents survenus entre la Hongrie et l'Autriche, à propos de la langue devant servir à leurs relations officielles. L'Autriche a voulu imposer l'allemand au Parlement de la Hongrie; c'était une faute; les Hongrois doivent pouvoir se servir de la langue magyare dans leur Parlement, comme les Tchèques, de la langue tchèque, comme les Polonais, de la langue slave, etc. Mais cette liberté étant bien assurée, les différentes races comprendront la nécessité d'une langue commune pour traiter les affaires communes. Cette langue ne peut être que l'Allemand, parce qu'il est répandu dans toutes les provinces; parce qu'il est connu à l'étranger et peut seul être usité dans les relations extérieures; parce qu'enfin seul il a reçu un grand développement littéraire et scientifique. L'opposition qu'il a rencontrée disparaîtra lorsque les diverses races auront la certitude que personne ne songe à les déposséder de leur propre idiome, dans la législation et dans l'administration de leurs affaires particulières.

On comprend l'hésitation que les gouvernements de l'Angleterre et de la Hongrie peuvent éprouver

Digitized by Google

devant le changement d'institutions séculaires comme la Chambre des lords et celle des magnats. Les grands servcies rendus par ces Chambres, dans le passé; la crainte de se tromper dans la marche à suivre pour les modifier, sont bien capables de faire hésiter. Mais la nécessité de la réforme s'impose; les Sénats héréditaires sont devenus incompatibles avec les sociétés modernes, et avec les progrès de la science politique. Les gouvernements ne peuvent lutter contre la démocratie qui envahit tous les pays, sans attirer la foudre sur eux; ils peuvent seulement la guider, la diriger par de bonnes institutions. Il serait imprudent de se laisser acculer à des réformes précipitées qui jetteraient la désorganisation dans la Constitution et qui, fussent-elles bonnes en elles-mêmes, pourraient ne pas réussir, uniquement parce qu'elles seraient précipitées.

Les moyens que nous avons présentés permettent de remplacer les Sénats privilégiés par des Sénats élus, de les remplacer sans secousse et expérimentalement, puisque le commencement de la réforme peut aider à en perfectionner la suite. Nous croyons que ces moyens sont fondés, non seulement sur la théorie, mais encore sur une expérience assez longue et assez variée, pour permettre de croire que les nations qui les essaieront trouveront l'ordre et la liberté, ces deux bases de la prospérité et de la puissance.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Filmed by Preservation 1991

UNIVERSITY OF MICHIGAN
3 9015 02011 5906

2 3 4 5
1 6
JF
511
.F39

Ferron

De la division du pouvoir législatif

35150

Vidal Johnson
502 Elm St.

Mar 10 '49 Mar 31 '49
Mar 24 '49 5

Digitized by Google

Digitized by Google